



Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

JOSÉ MIGUEL MAIA PITA DOS SANTOS

Oficial da Polícia de Segurança Pública

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM CIÊNCIAS POLICIAIS

NOVOS DESAFIOS À SEGURANÇA APLICAÇÃO DO *SPOTTING* NA POLÍCIA EM PORTUGAL

Orientador

PROFESSOR DOUTOR EDUARDO PEREIRA CORREIA

Maio, 2018





Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

JOSÉ MIGUEL MAIA PITA DOS SANTOS

Oficial da Polícia de Segurança Pública

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM CIÊNCIAS POLICIAIS

NOVOS DESAFIOS À SEGURANÇA APLICAÇÃO DO *SPOTTING* NA POLÍCIA EM PORTUGAL

Orientador

PROFESSOR DOUTOR EDUARDO PEREIRA CORREIA

Maio, 2018



Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciências Policiais, do Mestrado em Ciências Policiais do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, sob orientação científica do Professor Doutor Eduardo Pereira Correia.

A ampliação e o enraizamento da liberdade humana podem aumentar a segurança.

BAUMAN, 2001

AGRADECIMENTOS

O caminho por nós traçado desenvolve-se em etapas e estágios que podem e devem ser percorridos conforme as nossas expectativas. Naturalmente que, nesta fase de conclusão de outra etapa da minha vida, tenho que agradecer a todos aqueles que me ajudaram a percorrer este caminho.

Aos meus filhos, por existirem na minha vida e partilharem comigo todos os momentos do seu crescimento, sejam eles bons ou maus, fáceis ou difíceis e que espero continuar a assistir.

À Sónia por continuar a ser o pilar da minha vida.

Ao meu avô Toni por ser uma referência no modo como devo prosseguir a minha vida e continuar a privilegiar a frontalidade e honestidade acima de tudo.

Por fim, ao meu digníssimo orientador Professor Doutor Eduardo Pereira Correia, por ser uma referência neste trabalho e graças ao qual consegui terminar este projeto, fruto da sua abnegação e exemplar incentivo, o meu muito obrigado.

RESUMO

NOVOS DESAFIOS À SEGURANÇA APLICAÇÃO DO SPOTTING NA POLÍCIA EM PORTUGAL

JOSÉ MIGUEL MAIA PITA DOS SANTOS

A liquidez do mundo atual, a denominada sociedade do risco, a determinação do complexo estágio de desenvolvimento da sociedade contemporânea e a ocorrência dos fenómenos da globalização, da transformação e sofisticação progressiva do crime e das formas em que este é perpetrado acarreta o aparecimento de constantes ameaças para o Estado e a segurança das pessoas.

Para fazer face a ameaças cada vez mais complexas e transnacionais, própria das sociedades ocidentais num “mundo pós-moderno”, as Polícias necessitam de ferramentas que lhe permitam antecipar, prevenir os perigos para os cidadãos e para a segurança.

Cabe à Polícia de Segurança Pública dotar o seu efetivo com ferramentas válidas e validadas no âmbito da prevenção que permitem assegurar uma eficiente atuação policial: o *spotting*.

PALAVRAS-CHAVE: sociedade do risco, prevenção, *spotting*.

ABSTRACT

SECURITY CHALLENGES IMPLEMENTATION OF SPOTTING IN THE PORTUGUESE POLICE

JOSÉ MIGUEL MAIA PITA DOS SANTOS

Liquid society and the so-called society of risk, the complex stage of development of society, the occurrence of globalization, transformation and progressive sophistication of crime and the crime sophistication leads to the appearance of constant threats to the state and people's safety.

To prevent threats more complex and transnational, characteristic of Western societies in a "post-modern world", the Police need the techniques to anticipate and prevent the dangers for citizens and for safety.

It is responsibility of the Portuguese Police to provide to the police officers technical valid tools in the prevention area which ensure an efficient police action: the spotting.

KEYWORDS: risk society, prevention, *spotting*.

LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS

ACLU	<i>American Civil Liberties Union</i>
AI	Amnistia Internacional
AR	Assembleia da República
BDO	<i>Behaviour Detection Officer</i>
CCTV	<i>Closed-circuit Television</i>
CPP	Código de Processo Penal
CRP	Constituição da República Portuguesa
CEMGFA	Chefe de Estado Maior das Forças Armadas
CSSI	Conselho Superior de Segurança Interna
GAO	<i>Government Accountability Office</i>
GCS	Gabinete Coordenador de Segurança
GNR	Guarda Nacional Republicana
GNS	Gabinete Nacional de Segurança
IPRI	Instituto Português de Relações Internacionais
ISCPSI	Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
LDN	Lei de Defesa Nacional
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases das Forças Armadas
LOIC	Lei de Organização da Investigação Criminal
LSI	Lei de Segurança Interna
MAI	Ministério da Administração Interna
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MJ	Ministério da Justiça
OPC	Órgão de Polícia Criminal
PCCCFSS	Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e dos Serviços de Segurança

PGR	Procurador-Geral da República
PIIC	Plataforma de Intercâmbio de Informações Criminais
PJ	Polícia Judiciária
PM	Primeiro-ministro
PMAR	Polícia Marítima
PR	Presidente da República
PSP	Polícia de Segurança Pública
RASI	Relatório de Segurança Interna
RCM	Resolução de Conselho de Ministros
SAFEE	<i>Security of Aircrafts in the future European environment</i>
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SDR	<i>Search, Detect and React</i>
SG	Secretário-geral
SGSIRP	Secretário-geral do Sistema de Informações da República Portuguesa
SGSSI	Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna
SIOPS	Sistema Integrado de Operações de Socorro
SISI	Sistema Integrado de Segurança Interna
SSI	Sistema de Segurança Interna
TSA	<i>Transportation Security Administration</i>
EU	<i>European Union</i>
USA	<i>United States of America</i>

ÍNDICE DE QUADROS E DIAGRAMAS

Figura I	Perpetiva integrada do método de deteção	54
Figura II	Fases da ação hostil	63
Figura III	Indicadores da atividade criminal	65
Figura IV	Fatores condicionantes da análise comportamental	65
Figura V	Fases do método <i>spotting</i>	66
Figura VI	Análise SWOT ao método <i>spotting</i>	68
Figura VII	Disposição tática dos <i>Bdo's</i> (<i>checkpoint</i>)	72
Figura VIII	Diagrama de procedimentos do método	72
Figura IX	Relação passageiros/abordagem por <i>Bdo's</i>	73

LISTA DE ANEXOS E APÊNDICES

ANEXO A (*Spot Referral*)99

ÍNDICE

Termo de abertura	I
Dedicatória	II
Agradecimentos.....	III
Resumo.....	4
Abstract	5
Lista de siglas e abreviaturas.....	6
Índice de quadros e diagramas	8
Lista de anexos e apêndices	9
INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO I – ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL	17
1.1. Estado. Evolução	17
1.2. Segurança. Segurança Interna.	22
1.2.1. O conceito de Segurança	22
1.3. A reforma da Segurança Interna.....	26
1.3.1. Fundamentos do SSI	28
1.3.2. Órgãos do SSI	31
1.3.3. Desafios do SSI.....	34
CAPÍTULO II - A POLÍCIA E A PREVENÇÃO CRIMINAL	39
2.1. Polícia <i>Latu Sensu</i>	39
2.2. A atividade policial	41
2.2.1. Princípios enformadores da atividade policial	42
2.3. Conceito de controlo	45
2.3.1. Controlo social da Polícia	46
2.4. A prevenção <i>latu sensu</i>	48
2.4.1. Inteligência policial como fator de prevenção	49
CAPÍTULO III – APLICAÇÃO DO MÉTODO <i>SPOTTING</i>	55

3.1. <i>Spotting</i> . Enquadramento	55
3.2. Abordagem a pessoas. Conceptualização	56
3.2.1. Abordagem a pessoas vs Dever geral de identificação	58
3.3. Conceito <i>Spotting</i>	61
3.4. A aplicação internacional do <i>Spotting</i>	68
3.4.1. O <i>spot programme</i> nos EUA	71
CONCLUSÃO	80
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	88
Dicionários e enciclopédias.....	88
Obras Gerais e específicas	88
Artigos em revistas científicas	92
Legislação Internacional	93
Legislação	93
Imprensa.....	94
Fontes Eletrónicas	94
ANEXOS	98

INTRODUÇÃO

Esta dissertação insere-se na temática das ciências policiais sendo que adquire uma temática relativa ao campo da ciência política, nomeadamente no que concerne à análise da evolução do Estado e consequentes alterações no paradigma da segurança, o que obriga a que as Polícias adaptem o seu modo de atuação para tornarem mais eficientes as suas respostas contra comportamentos desviantes.

Ao inaugurar esta dissertação, partimos conscientes da necessidade de um equilíbrio entre o que é perceptível como uma ameaça de âmbito global, ao conceito de Estado de direito e, à democracia, devendo ser monitorizado e prevendo a observância dos valores em que assenta a sociedade ocidental. Quando o direito à liberdade colide com o direito à segurança, há que atender, em presença, à defesa da sua prossecução, mormente em respeito aos restantes direitos fundamentais pessoais que subsistam na comunidade (CORREIA, 2015, p. 9).

Para que as decisões de prevenção e combate às ameaças identificadas sejam tomadas de forma mais eficaz, é necessário um conhecimento prévio e integral dos acontecimentos, porquanto a “análise da ameaça não pode ser somente baseada na percepção das vulnerabilidades, as quais são infinitas ou hipóteses variáveis” (JENKINS, 2001, p. 8).

A este respeito, também PEDRO CARDOSO (1980, p. 137) refere que com “o desígnio de poder prever as dificuldades que se devem apresentar à conduta da acção política e poder estudar (...) as linhas de acção mais prováveis para fazer face às dificuldades previstas para com oportunidade e com o mínimo de improvisação, tomar a decisão ou a atitude mais adequada”.

Não partilhamos da ideologia de SANTO AGOSTINHO¹ ao defender que todos os homens, por terem participado no pecado original, têm uma propensão inata para o mal, mas não podemos deixar em claro algumas irregularidades e problemáticas associadas aos comportamentos desviantes. Decorre que o estudo do tema adstrito ao *spotting*, nomeadamente enquanto conjunto de técnicas especializadas para auxiliar as forças policiais na deteção de comportamentos desviantes/suspeitos tem sido fulcral nos vários países onde tem sido aplicado.

¹ No sentido da condição humana como potencialmente possuidora de imperfeições do pecado original, segundo SANTO AGOSTINHO (COSTA, 2002).

Iniciamos esta investigação com a análise da evolução do conceito de Estado, pela sua génese, a qual consideramos relevante: a função do Estado. A razão pela qual refletimos sobre as finalidades das “sociedades politicamente organizadas – Os Estados – ocorre-nos imediatamente que a primeira finalidade do Estado, como a de qualquer ser vivo é a da sua sobrevivência; da sua conservação. Assim, podemos confirmar que a sua finalidade traduz-se na defesa do território, na segurança dos bens e das pessoas e na garantia de coesão social da coletividade” (DIAS, 2001, p. 9).

O ideal do Estado é “a esperança de um bem (...) comum a todos, o que se traduz na necessidade de manter a segurança existente entre os povos e que essa segurança não seja ameaçada” (ARISTÓTELES, 1997, p. 5) podendo ser consubstanciado na *atimia*² dos cidadãos.

Nesta inovadora extensão securitária surge um paradigma de segurança com duas correntes divergentes, nomeadamente, a escola japonesa, em contraponto à corrente canadiana. Como assegura HERNANDEZ (2009, p. 146) “a primeira se conceptualiza na doutrina geral e se reconhece com a frase *liberdade face à necessidade*, e a segunda – denominada doutrina restritiva – se define com a frase *liberdade face ao medo*”.

Atualmente, este conceito é indissociável de um quadro de ameaças caracterizado pela ausência de limites ou fronteiras geográficas, existência de estados sem lei ou com bastante instabilidade no seio do poder político, presença de criminalidade organizada ou terrorismo com que nos debatemos, com múltiplos alvos aleatórios em todo o mundo e diferentes e inovadoras metodologias para fazer face às atualizações dos agentes das forças de segurança.

A Polícia de Segurança Pública, enquanto força de segurança, rege toda a sua atuação mediante um conjunto de princípios norteadores, tendo como desiderato a defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. Podemos afirmar que a “Polícia não é inimiga da liberdade: é uma garantia das liberdades individuais” (DIAS, 2001, p. 33).

Com evidente relevância para este tema, iremos analisar os princípios basilares que regem a atuação policial, não descurando que se espera da Polícia “respeito pelos

² Referência à antiguidade clássica, onde em Atenas a figura da *atimia* caracterizava-se pela prevenção total ou parcial dos direitos dos cidadãos Cfr. (PLATÃO, 1996, p. 492).

direitos das pessoas e se a polícia existe para defender esses mesmos direitos, exercendo o poder democrático do estado” (RODRIGUES, 1998, p. 35).

A Polícia, para além do policiamento preventivo assente numa filosofia de proximidade, pode e deve usar “tecnologias e métodos novos, não tradicionais, para observar comportamentos e com os dados recolhidos desses métodos – especialmente usados com as informações – ajuda a detetar potenciais ataques violentos, como bombitas suicidas ou, num diferente exemplo, insurgentes com utilização de engenhos explosivos improvisados” (Davis *et al.*, 2013, p. 13).

Parece-nos, pois, fundamental esclarecer o papel singular da Polícia em democracia, particularmente como interveniente ativo de uma parte significativa do poder democrático do Estado. Por essa razão, “das polícias se espera qualidade e eficácia na sua atuação, mas a eficácia das polícias tem como razão de ser e como limite os direitos fundamentais dos cidadãos” (DIAS, 2001, p. 33).

Na prevenção criminal o *spotting*, enquanto método sistematizado de deteção de comportamentos desviantes, possui um objeto e objetivo, o qual “caracteriza a base das ciências comportamentais relevantes para uma eficaz deteção da ameaça, em parte para ajudar a estabelecer novas prioridades e investimento” (DAVIS *et al.*, 2013, p. 13) permitindo uma otimização da eficiência da Polícia. Contudo, essa mesma atuação carece de enquadramento legal de modo a permitir vislumbrar onde está inserida esta metodologia ou técnica policial, no quadro legislativo nacional e doutrina existente.

Logo à partida estabelecemos a diferenciação do modelo *spotting* objeto de estudo deste trabalho, com outro associado à vertente desportiva e que tem sido utilizado na Polícia portuguesa na última década: os *spotters*, enquanto elementos inseridos no acompanhamento e monitorização dos grupos organizados de adeptos e com uma filosofia de trabalho bastante própria.

Em síntese estabelecemos como objetivos principais a criação de uma delimitação de importantes conceitos como o estado, a segurança e a Polícia, identificando o tipo de técnicas adotadas pela Polícia de Segurança Pública. Estas técnicas, assentes no modelo de prevenção, permitem identificar e caracterizar os diferentes tipos de ameaças em território nacional, implementando o modelo *spotting* na Polícia portuguesa, como reforço à sua formação, e demonstrar a importância deste modelo para eficiência do modelo policial existente.

Tendo em conta o problema exposto e os objetivos traçados, no final desta investigação pretendemos confirmar ou infirmar diversas questões:

1. O modelo *spotting* traduzir-se-á num reforço de prevenção no modelo de policiamento português?
2. As técnicas de *spotting* têm fundamento legal-constitucional no quadro legislativo nacional?
3. Os mecanismos existentes nos países onde já foi implementado legitimam e/ou asseguram a eficiência na deteção de tais atividades?

Um dos pontos fulcrais deste trabalho consiste na verificação de utilização da ferramenta de prevenção securitária no seio da Polícia portuguesa *a contrario sensu* do sempiterno modelo repressivo das forças de segurança. De acordo com o atual progresso securitário, os estados precisam de reconhecer “uma diminuição clara da sua autonomia e da sua centralidade perante os novos tipos de ameaças, caracterizando uma crise do referencial de segurança” (CORREIA, 2012, p. 26).

Para além do importante paradigma dos custos associados às forças e serviços de segurança, aliado aos constrangimentos orçamentais atuais, a implementação desta ferramenta no efetivo atual apenas carece de formação no quadro da instrução anual atualmente ministrada, pelo que seria uma mais-valia para a Polícia de Segurança Pública e restantes entidades securitárias no seio da segurança interna em Portugal.

Para o presente estudo que nos propomos realizar, a metodologia adotada consistirá na pesquisa, recolha e revisão da literatura relativa à nossa temática, fundamental para uma estruturação sólida e estável do objeto de estudo, mais concretamente na análise de bibliografia que respeita à fundamentação dos objetivos apresentados, (QUIVY R. e CAMPENHOUDT, 1998) efetuando assim um enquadramento conceptual, seguido de uma conceptualização do conceito de Polícia e a sua responsabilidade na prevenção criminal onde o método se insere e, finalmente, de explanação do *spotting*. Para indagarmos a validade do método iremos fazer uma pesquisa de implementação do modelo, mormente nos Estados Unidos para depois avaliarmos a sua aplicação na Polícia Portuguesa.

Por último, serão apresentadas propostas de soluções, seja na verificação da legalidade da técnica à luz do direito português, bem como sugestões para a eficiência desta metodologia na Polícia portuguesa. Iremos também efetuar uma análise do

custo/benefício desta técnica de deteção de comportamentos desviantes para a Polícia em Portugal em especial, tendo em conta a aplicação deste modelo.

CAPÍTULO I

ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL

*Um Estado de direito material democrático não
convive com uma política criminal securitária*

VALENTE, 2013

O estudo do tema adstrito ao *spotting* e o fato de a Polícia estar preparada para assegurar a segurança dos cidadãos na vertente da prevenção, remete-nos para o conceito de controlo dos cidadãos pela Polícia e releva para o papel do Estado no que concerne ao tema da segurança. Para tal, moderamos este trabalho analisando a evolução do conceito de Estado, pela sua génese, ou seja, pelos alicerces da sua construção, a qual consideramos relevante: a função do Estado.

Como explanado anteriormente, a razão pela qual “refletimos sobre as finalidades das sociedades politicamente organizadas – o Estados – ocorre-nos imediatamente que a primeira finalidade do Estado, como a de qualquer ser vivo, é a da sua sobrevivência; da sua conservação; finalidade essa que se traduz na defesa do território, na segurança dos bens e das pessoas e na garantia de coesão social da coletividade” (Dias, 2001, p. 9).

1.1. ESTADO. EVOLUÇÃO

Já na antiguidade clássica e com ARISTÓTELES (1997) o Estado é considerado como sendo “uma sociedade, tendo como seu princípio a esperança de um bem (...) que fosse comum a todos, pelo que, consistia como qualquer outra totalidade, numa multiplicidade de partes: é a universalidade dos cidadãos” (p. 5).

Pelo contrário, na perspetiva platónica, o Estado alcançava o seu objetivo quando constituísse uma cidade perfeita, a qual assim seria considerada quando “possuir as quatro virtudes, sabedoria (*sophia*), coragem (*andreia*), temperança (*sophorosyne*) e justiça (*dikaiosyne*)” (PLATÃO, 1996, p. 324).

Esta concepção platónica era claramente uma ilha dos bem-aventurados³, sem qualquer possibilidade de materialização prática, mas existente enquanto exercício teórico, fruto da condição humana.

A evolução do conceito de Estado tem sido fruto de várias contingências políticas que marcaram a história recente da humanidade e ainda por dois conflitos de carácter mundial no passado século. O Estado quer na sua aceção jurídica ou política, que na sua aceção institucional, deve ser visto como um processo histórico em plena mutação, impulsionado pelos fins que pretende alcançar, nomeadamente a segurança, a justiça e o bem-estar da sociedade (MIRANDA, 1997).

No que concerne à sua estrutura, o estado resulta da combinação de múltiplos fatores, exógenos e endógenos à sociedade, fruto também da crescente globalização. Conceptualmente, o estado “define-se como o povo fixado em determinado território, no qual instituiu, por autoridade própria, um poder político relativamente autónomo”, (SOUSA e MATOS, 2004, p. 32) tendo como principal preocupação toda uma panóplia de finalidades que “contemporaneamente, abrangem a segurança, individual ou colectiva, interna e externa, a justiça, comutativa e distributiva, e o bem-estar económico, social e cultural” (DIAS, 2001, p. 9).

Neste contexto podemos indicar que quando nos referimos à existência do estado comportando a responsabilidade deste garantir a segurança da coletividade – segurança coletiva – e a segurança dos cidadãos individualmente considerada – segurança individual. Têm sempre como desiderato que a finalidade coletiva obriga sempre à “colaboração, espontânea ou imposta, daqueles a quem a realização deles possa aproveitar, e o sacrifício ao bem comum das conveniências particulares incompatíveis com a sua realização” (CAETANO, 1996, p. 93).

Todo este axioma da relação estado *versus* comunidade caracteriza os vários tipos de estados que governaram os países europeus nos últimos séculos. Se remontarmos à Idade Média, deparamos com o Estado Estamental⁴, onde existe uma sociedade profundamente desigual, extremamente envolta numa complexa teia de hierarquias, por sua vez ordenadas em classes ou estamentos, onde apenas existia o

³ Referência a um mito da antiguidade que reportava para um lugar idílico para quem dentro da cidade perfeita praticasse o bem; tinha inequivocamente uma conotação moral e ética de que o serviço em prol da comunidade era recompensado pelos Deuses. (PLATÃO, 1996, pp. 324 e 361).

⁴ Desenvolvida no âmbito de uma sociedade profundamente desigual, estrutura em complexa teia de hierarquias, por sua vez ordenadas em classes ou estamentos – Estado Estamental – a relação feudal alia-se, ao mesmo tempo, à particular lógica do poder medievo, fundado na conservação e não na mudança do *status quo* social, para cuja determinação inicial em nada contribui, antes se limitou a receber como um dado fático que o transcende.

interesse do Rei, logo sobressaía a inexistência de interesses comuns à comunidade ou o bem-estar dos seus vassalos (GARCIA, 1994).

Este exponencial de prerrogativas que o monarca possui na idade média, torna a limitação do seu poder inevitável, consubstanciando-se essa restrição no exercício do direito, isto é, na realização da justiça, sendo neste “equilíbrio entre a limitação extrema e a máxima liberdade que o monarca se move, nele se encontrando a chave do *consensus fidelium*, o segredo da vivência sócio-jurídica medieval” (GARCIA, 1994, p. 29).

A designação atribuída pela doutrina moderna ao estado medieval, de estado de justiça, tem aí inspiração e permanente justificação. Por sua vez, a origem da palavra *Rei* radica no dever de julgar justamente, o que, em sentido amplo, significa ser sua função dizer o direito e cumpri-lo, não podendo ficar fora dele sob pena de perder a razão de reinar e da legitimidade perante os seus súbditos.

Findo a idade média, surge a denominada idade moderna, caracterizada do ponto de vista político pelo aparecimento do conceito de estado e soberania que MAQUIAVEL e JEAN BODIN, respetivamente, introduziram no panorama europeu e que irá servir de força motriz para as revoluções que se avizinhavam, eliminando a estigmatização do povo e eliminando o livre arbítrio do monarca que fechava o poder em si próprio. O Estado moderno evoluiu para o Estado absoluto, e depois, a partir do séc. XVIII, “para o estado de polícia (...) quer na monarquia absoluta do estado absoluto, quer no despotismo esclarecido do estado de polícia, deu-se um crescimento acentuado da dimensão do estado” (SOUSA e MATOS, 2004, p. 40) originando uma diminuição do poder clerical e local.

Neste estado de Polícia, a concentração do poder encontrava-se no supremo legislador, não existindo o princípio da separação de poderes atualmente existente nos estados de índole democráticos. Assim, podíamos considerar que cabia ao Estado a governação do seu povo num determinado território e obedecendo às suas leis.

Importante passo foi dado no estabelecimento do estado providência, o qual teve na sua génese a atribuição concreta aos cidadãos de direitos e das liberdades civis, estabelecendo que não se pode fazer igualdade jurídica e política, mas sim consubstancia-se num modelo de estado interventor que desempenha funções de bens públicos e sociais e também de regulação (OLIVEIRA, 2006).

Findo esse período, surge o Estado liberal de direito, onde constatamos que nele cabia essencialmente a função administrativa e apenas a prossecução da ordem e

da segurança pública. Com o final da I grande guerra mundial e perante a necessidade de reconstrução emergente pelos escombros que se instalaram nos grandes centros populacionais nas capitais europeias, o Estado viu-se forçado a dar um impulso transformador, de modo a poder impulsionar a economia que se encontrava estagnada. Nesse teatro de operações resultante de uma guerra mundial, o estado liberal pode ser considerado, por isso, como um estado abstencionista, sem administração, limitado à realização da paz interna e externa e da justiça.

Neste contexto e seguindo o pensamento de MONTESQUIEU e ROUSSEAU, importa realçar a rigidez do princípio de separação de poderes, onde cada função do estado, legislativa, executiva e judicial, deveria ser exercida por órgãos diferentes e ainda as teses de soberania popular, tendo como seu corolário o sufrágio universal perante o princípio doutrinário da igualdade (SOUSA e MATOS, 2004, pp. 91 e ss.).

A elevação da característica que vê na liberdade o fundamento, o limite e o motor do estado, e puramente num plano teórico, surge uma outra designação de estado de direito, por ROBERT VON MOHL, para qualificar um conjunto de doutrinas políticas que, com início em HUGO GRÓCIO, consideram o Homem como ponto de partida e o limite do poder político (GARCIA, 1994, pp. 291-296).

Por fim, a emergência de um “estado social fortemente intervencionista, considerando ser sua função assumir directamente a responsabilidade pela execução de um amplo programa de tarefas prestacionais, adquirindo então uma faceta até aí desconhecida: a de produtor e, ao mesmo tempo, promotor de um bem-estar que a todos respeita” (OTERO, 2001, pp. 94-95).

A doutrina divide-se quanto à classificação do Estado atual, MARCELO REBELO DE SOUSA (2004, p. 35) defende que “no estado social actual se entende caber na função administrativa a efectivação de prestações do tipo assistencial ou de solidariedade social aos cidadãos”. Para outros autores como PEDRO CLEMENTE e HELENA MAGALHÃES (2004, pp. 350-351) “o estado-providência cede lugar ao estado-regulador, induzindo à emergência da sociedade-providência”, tendo como características basilares delegar nos particulares algumas funções, regulando, todavia, a forma como tal delegação deve ser efetivada.

Outros defendem simplesmente que “ao estado cabe catalogar os papéis das personagens sociais, atribuindo-lhes direitos e deveres e impondo condições de igualdade perante a lei – estado de direito” (DIAS, 2001, p. 30).

A este propósito partilhamos a doutrina de PEDRO CLEMENTE e HELENA MAGALHÃES onde o Estado delega nos particulares o paradigma da segurança e outros serviços do tipo assistencialista, não deixando de reter o monopólio do uso legítimo da força e continuar a ser o principal fornecedor de segurança, nos seus mais amplos conceitos, porque “é a que melhor garante a superioridade ética do Estado e de todos os seus corpos e servidores, porque este conceito é incompatível com ideia de violação dos princípios noéticos comumente aceites pela comunidade dos países da nossa área cultural” (FONTES, 2015, p.43).

Em suma, a evolução do estado, bem como, em seguida, a evolução das várias constituições onde assenta as bases do trabalho de Polícia, caracteriza-se pelo primado da individualidade e não do primado das classes que vinha do passado. Cabe ao Estado e às organizações de carácter público estabelecer uma dinâmica de mudança para dar resposta às questões securitárias emergentes para o cidadão.

Este individualismo traduz-se no direito de participação de cada indivíduo, o que representa um marco importante no conceito de liberdade igual para todos (MIRANDA, 2012). Este direito de liberdade é um direito de agir, sendo os restantes direitos de exigir, pelo que se considera os direitos fundamentais, de dignidade constitucional e a sua efetividade, depende de condições socioculturais e institucionais. Já os direitos sociais têm vínculo na legislação ordinária, sendo predominantemente positivados e não poderão ter dignidade superior aos Direitos de Liberdade.

Atualmente, estamos muito longe da sociedade solidária, proclamada nas constituições, encontrando-nos na denominada *sociedade de risco*, onde o Estado ocupa uma função essencial de regulação, como resposta aos fatores que levaram ao colapso do Estado social: demandas sucessivas de grupos sociais, duplicação de estruturas organizativas, facilitismo do crédito bancário, especulação bolsista, tudo a par da baixa natalidade, proliferação de tendências desagregadoras da coesão familiar, domínio das correntes neoliberais, crise de identidade de partidos e perda de influência dos sindicatos.

Toda esta incerteza e fluidez do estado atual potência e alimenta toda uma nova forma de criminalidade transnacional que provoca o medo e insegurança de todos os estados do mundo e que Portugal, naturalmente, partilha dessas mesmas ameaças e estabelece novas medidas correspondentes para fazer face a estes novos paradigmas criminais.

1.2. SEGURANÇA. SEGURANÇA INTERNA

O conceito de Segurança corresponde a uma miríade de reflexões doutrinárias, que alguns autores designam por sentimento de segurança e outros por sentimento de insegurança⁵ (CUSSON, 2006). Este conceito é indissociável hoje, de um quadro de ameaças caracterizado pela livre circulação no espaço comum europeu, conflitos assimétricos, Estados falhados, criminalidade organizada ou terrorismo com que nos debatemos em pleno século XXI e que revelam a sua face nos mais recentes atentados de cariz internacional.

Nesta nova extensão do novo paradigma de segurança há duas correntes dominantes, nomeadamente a escola japonesa e a corrente canadiana. Segundo HERNANDEZ (2009, p. 146) “a primeira se conceptualiza no enfoque geral e se reconhece com a frase *liberdade face à necessidade* e a segunda – denominado enfoque restritivo – se define com a frase *liberdade face ao medo*”.

1.2.1. O CONCEITO DE SEGURANÇA

Historicamente, a segurança, enquanto objeto de estudo, foi ignorada na política greco-romana pois a *Polis* era manifestamente pacífica e a segurança uma consequência natural daquele estado de paz.

A partir do renascimento a segurança, como conceito estratégico, passa a estar individualizada enquanto fim último da organização política e apenas no modernismo o conceito passa a estar ligado à tríade sociedade, poder e segurança (MAGALHÃES, 2006).

A segurança é um dos principais pilares da vida em sociedade nos dias de hoje⁶. No art.º 27.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), encontra-se plasmado os dois direitos que estão intimamente ligados, só podendo ser restringidos

⁵ “O sentimento de segurança não é mensurável objectivamente na relação crime-pessoa, mas sim através de um estudo diacrónico para medir o impacto da vitimação (...) os dados obtidos pelos primeiros investigadores (...) são surpreendentes. Globalmente, as vítimas não têm mais nem menos medo do que as não vítimas” (CUSSON, 2006, p. 188).

⁶ “Em cumprimento do contrato social, a existência de uma comunidade organizada pressupõe uma dimensão positiva de segurança que se traduz num direito à protecção, através do exercício de poderes públicos, contra agressões e ameaças de outrem. A segurança, a par da liberdade e da paz pública, surge, actualmente como uma das tarefas prioritárias nos Estados democráticos” (FEITEIRA, 2006, p. 83).

nas condições preceituadas no art.º 3.º do referido artigo e quando a Lei assim o determinar.

Neste sentido, todos os programas de Governo pós-25 de Abril de 1974 estabelecem objetivos a curto-médio prazo no âmbito da segurança dos cidadãos e relativamente a medidas legislativas que devem ser tomadas para alcançar esse desiderato comum consubstanciado no aumento do sentimento de segurança⁷.

As transformações do Estado e do seu papel na sociedade implicaram, necessariamente, transformações no conceito de segurança (OLIVEIRA, 2006), sendo que, na sociedade moderna, a segurança é entendida como um bem comum, divulgada e assegurada através de um conjunto de convenções sociais aceites pela sociedade (CORREIA, 2015, p. 8).

O conceito de segurança para GUEDES VALENTE (2004, p. 79) “impõe não só a organização de uma força capaz de servir interesses vitais da comunidade política, a garantia da estabilidade dos bens, mas também a durabilidade credível das normas e a irrevogabilidade das decisões do poder que respeitem interesses justos e comuns”.

Segundo MOURGEON (1982, p. 116), o “Homem está dividido entre a necessidade de liberdade e a necessidade de segurança (...) tendo maior relevância esta última (...) pois determina a vontade de viver em sociedade e a de um poder que sabe satisfazê-la”. Já para BRAGANÇA DE MIRANDA (1997, p. 54), o conceito de segurança “é sempre uma distância mínima contra o tactear o poder-de-morte, e este é o sentido como inaceitável no nosso século, em que se tentou controlar a proximidade e a distância”.

Estas definições conceptuais estabelecem os objetos e objetivos da segurança nas suas formas mais teatrais e doutrinárias.

No que concerne ao conceito de segurança, partilhamos da definição empírica de LUÍS TOMÉ (2010, p. 46) significando “a protecção e a promoção de valores e interesses considerados vitais para a sobrevivência política e o bem-estar da comunidade, estando tanto mais salvaguardada quanto mais perto se estiver da ausência de preocupações militares, políticas e económicas”.

Só através da delineação de princípios e valores morais, os quais, geracionalmente vão sendo introduzidos no seio da sociedade é que conseguiremos

⁷ “A segurança é configurada constitucionalmente como um direito fundamental conexionado com o direito à liberdade. Entre ambos existe uma relação de interdependência. Não há liberdade sem segurança nem, verdadeiramente, segurança sem liberdade” PROGRAMA DO XVII GOVERNO CONSTITUCIONAL, Capítulo IV, Secção III, p. 145.

uma paz e tranquilidades consequentes dos nossos desejos utópicos. Cabe à Polícia, em especial, garantir a efetividade desses princípios e a manutenção da paz social.

Neste âmbito, a segurança *latu sensu* pode ser consubstanciada numa dualidade de critérios: uma dimensão positiva, onde engloba um direito subjetivo que se desenvolve na defesa face ao *ius imperii* e uma dimensão negativa que se traduz no direito positivo à proteção dos poderes públicos contra a ameaça de alguém. Nesta última podemos verificar que foi vertida na constituição portuguesa pelo legislador, como corolário dos direitos fundamentais (VALENTE, 2004).

Assim, sinalizamos a importância basilar da conceção da segurança centrada nas pessoas e não no Estado; que é uma perspetiva progressista porquanto exige um avanço na satisfação dos direitos humanos e um maior desenvolvimento nesses mesmos direitos (HERNANDEZ, 2009).

Como vimos, o conceito de segurança tem sofrido mutações intrínsecas à evolução das sociedades democráticas e à ponderação de níveis de risco decorrentes do quadro de ameaças à escala global. Assim, levamos à redefinição e esbatimento do conceito de segurança, tornando difícil evidenciar as diferenças latentes nos vários sistemas ou subsistemas de segurança: segurança interna e defesa nacional⁸. A desfocagem das fronteiras disciplinares tradicionais como reflexo das novas realidades empíricas e a arquitetura de quatro novos e grandes quadros teóricos (CORREIA e DUQUE, 2012).

Neste momento, passamos a observar que a segurança já não diz exclusivamente respeito ao Estado, através dos contributos teórico-metódicos, em especial da escola de Copenhaga e cujo reflexo se verifica também na matéria em estudo. O *spotting* adapta-se também conforme a vertente securitária adotada por cada estado e tem por bases a implementação jurídico-constitucional vigente.

A denominada escola de Copenhaga, adepta do conceito de securitização, defende que devemos ter em consideração toda a problemática da securitização particularmente em países não democráticos, onde as populações estão mais vulneráveis a esse fenómeno. Mesmo em estados democráticos, pelo perigo existente na diminuição dos seus direitos fundamentais, a segurança não deve ser negligenciada.

⁸ “A complexidade da densificação do conceito de segurança, resulta, entre outros factores, de nas sociedades democráticas a ponderação dos níveis de segurança compreender uma permanente dicotomia: um âmbito objectivo, traduzido na existência ou inexistência de um perigo, e um aspecto subjectivo, associado intrinsecamente à noção de securidade (...) essa actividade (policial) administrativa actua no espaço onde os direitos e interesses individuais ou grupais e o interesse público/social podem conflitar” *cfr.* FEITEIRA, 2006, p. 81.

Toda esta vertente securitária, pós 11 de Setembro, originou casos como Guantánamo, onde existe uma violação reiterada e deliberada de direitos inalienáveis de inúmeras pessoas, tendo como fundamento a necessidade de segurança e a consequente diminuição da insegurança de matriz radical.

Deste modo, o conceito de segurança envolve o empenhamento de instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, passando a haver a noção de que a governação, a segurança e a defesa não podem ser separadas. O conceito de segurança humana, ou seja, a priorização da condição humana, como novo foco da forma de atuação de uma Polícia, dita moderna, tem que obedecer a estes novos desafios e adotar ferramentas técnicas que lesem o menos possível os direitos fundamentais dos seus cidadãos.

Outra forma de cartografar a progressão do conceito de segurança foi a elaboração dos *new security studies*, os quais incluem as atividades políticas dos Estados na noção de segurança.

A inclusão das atividades políticas dos Estados como parte da segurança gera novas áreas de intervenção na soberania nacional, como o ambiente, economia e todas aquelas que possuam uma legitimidade para a sobrevivência humana e cuja existência possa ser ameaçada.

Uma das características fulcrais desta teoria consiste na conceção da segurança no âmbito dos *speech acts*, que consistem na construção de um evento de segurança desde que seja colocado na agenda política.

Outra abordagem securitária, mormente a escola gaulesa *critical security de Aberystwyth* procura avaliar a filosofia política que subjaz às práticas securitárias e, nessa medida, avalia os papéis assumidos pelos Estados, mantendo sempre como ponto focal normativo a emancipação do indivíduo, sem que tal subestime o papel desenvolvido pelo Estado. Consiste numa incessante questão do hipotético papel hegemónico e de centralidade dos Estados contemporâneos enquanto fornecedores principais de segurança, no quadro de apelos emancipatórios centrados nos indivíduos.

Assim, o Estado deve ser encarado como sendo apenas uma das várias formas possíveis de comunidade política e não possuindo qualquer estatuto natural. A comunidade de segurança representa uma abordagem multifacetada, envolvendo governos, sociedade e dimensões civis, militares e policiais. Este processo de produção de segurança no seio da comunidade não elimina a insegurança porquanto promove a adição de novos atores ao cenário securitário de uma população.

O *new regionalism* defende que a melhor forma de conceptualizar as formações contemporâneas de governação de segurança é encarando-a como regional, plural e informal. Um dos argumentos centrais dos novos regionalistas tem sido construído pelo sul político, onde a informalidade, pluralidade e regionalização são realidades factuais mal capturadas pelos Estados, nas suas agências e nos seus arranjos institucionais formais. Assim, devemos considerar a segurança a um nível *micro*, como a segurança urbana, enquanto uma questão multidimensionada, envolvendo Estados e sociedade. Um dos seus argumentos críticos aponta que somente através de uma boa compreensão dos mecanismos de regionalização nos permite compreender a realidade securitária, adotando novas conceções de segurança e soberania.

Contextualizando cada um destes enquadramentos teóricos, salientamos o facto do denominador comum de cada um não ocorrer de forma aleatória, mas sim devido às várias alterações que vêm a ocorrer no Mundo. Podemos concluir que estas distintas abordagens confluem na propensão epistémica, insistindo na multiplicidade de planos sociais em que se afirma a *estaticidade* e nas diversas frentes nas quais a globalização afeta as dinâmicas estaduais, a segurança e as práticas de governação.

Estas conceptualizações de segurança influem numa nova perspectiva da segurança, no geral, e na segurança interna, em especial, promovendo uma permanente atualização no seu contexto.

1.3. A REFORMA DA SEGURANÇA INTERNA

A obrigação de reestruturar o Sistema de Segurança Interna originou a necessidade do Ministério da administração interna (MAI) em parceria com o Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI) realizar uma diagnose⁹. Após a conclusão deste estudo técnico foi aprovada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007, de 19 de Março, que recomendou as medidas a desenvolver no âmbito da reforma do Sistema de Segurança Interna (SSI). Esta resolução teve como objetivo definir as medidas e orientações para a coordenação entre as Forças e Serviços de Segurança e o Sistema Integrado de Segurança Interna (SISI), que mais tarde originou o SSI, após

⁹ Relatório preliminar do Instituto Português de Relações internacionais, sobre Sistema de Segurança Interna.

estar identificado o défice na coordenação, que vinha subsistindo e agravando a inadequação do SSI.

Instituído em 1987¹⁰, o SSI, demonstrou o desgaste inerente às alterações da sociedade, em geral e da segurança interna, em particular. Esse desajuste gradativo, decorrente em mais de duas décadas permitiu que fossem gerados, dissolvidos ou modificados os vários agentes da segurança interna e as oportunidades de melhoria identificadas, sendo que foram catalogados em cinco domínios de intervenção.

No domínio da prevenção, e perante as conclusões do estudo acima referido, diagnosticou-se a falta de um órgão coordenador com capacidade interdisciplinar de ligação e coordenação entre os vários níveis da administração pública e a sociedade civil.

No domínio da ordem pública de realçar as limitações das competências do Gabinete Coordenador de Segurança (GCS) para adotar medidas de articulação operacional em ações conjuntas de várias forças e serviços de segurança.

No que concerne ao domínio da investigação criminal destacar a necessidade de um sistema de informação criminal moderno, com capacidade de intervir ao nível da prevenção e da repressão da criminalidade e que promovesse a troca e a partilha de informações criminais de forma transversal, por todos os órgãos de polícia criminal, em articulação com organizações internacionais e organismos e serviços estrangeiros homólogos.

No campo das informações reforçou-se a necessidade de se adotar uma cultura de partilha de informações e de se encontrarem formas eficazes de articulação institucional entre os vários serviços envolvidos e por último no domínio da cooperação internacional a necessidade de ultrapassar as disfunções nas estruturas e procedimentos, adequando-os a uma era de globalização e da ativa participação de Portugal na construção do espaço europeu de liberdade, segurança e justiça.

O sistema de segurança interna abrange a participação das regiões autónomas, das autarquias locais e da sociedade com vista a alcançar a coesão nacional para segurança da República Portuguesa. Articula-se segundo um modelo de geometria variável e pretende otimizar e projetar as capacidades operacionais dos vários

¹⁰ LEI n.º 20/87, de 12 de Junho.

sistemas, entidades, órgãos e serviços cuja atividade seja relevante para a segurança interna¹¹.

1.3.1. FUNDAMENTOS DO SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA

No prosseguimento da política de segurança interna, nestes últimos anos e inscrito nos programas de governo, o Estado requiere um enquadramento legal e institucional, integrando várias entidades, órgãos e serviços que desempenham funções de fiscalização, de direção, consultivas, de coordenação e operacionais, constituindo desta forma o SSI. Neste estudo, iremos efetuar de forma sucinta a análise da Lei de Segurança Interna (LSI) nos vários capítulos.

Segundo RAPOSO (2006, p. 42), podemos entender por SSI, “o conjunto institucional dos serviços e órgãos estaduais responsáveis pela definição e execução da política de segurança interna”. Decorrente da resolução de Conselho de Ministros, o SSI deve interagir com os outros sistemas ou subsistemas nacionais, no quadro constitucional nomeadamente com o sistema de informações, com a segurança aeronáutica, com a segurança marítima, com a emergência médica, com o sistema penal, com a autoridade de segurança alimentar e económica, com a segurança rodoviária e transportes, com a segurança ambiental e com a defesa nacional, entre outros.

A LSI, aprovada em 29 de agosto de 2008 com a mais recente alteração pelo Decreto-Lei n.º 49/2017, de 24 de Maio, veio redefinir o conceito de segurança interna, bem como introduzir um novo conceito respeitante à vertente repressiva que não constava na lei anterior:

“A segurança interna é a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”¹².

¹¹ “Há, com efeito, vantagens reconhecidas em manter uma força de segurança de natureza militar, uma força de segurança de natureza civil, uma polícia judiciária centrada na criminalidade complexa, organizada e transnacional e, face à relevância crescente do fenómeno migratório, um serviço especializado de imigração e fronteiras”. Cfr. RCM n.º 45/2007, de 19 de Março.

¹² LEI n.º 53/2008, de 29 de agosto, alterada pelo DECRETO – LEI n.º 49/2017, de 24 de Maio.

Relativamente à definição original plasmada na legislação de 1987 o conceito estratégico de segurança interna assenta fundamentalmente no estabelecido no n.º 3 do artigo 1.º, através da materialização dos fins e objetivos a atingir:

*“As medidas previstas na presente lei destinam-se, em especial, a proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública”.*¹³

Este conceito firma-se em fenómenos de âmbito pré-criminais e criminais, na prevenção de acidentes graves ou catástrofes e na defesa do ambiente e da saúde pública, alicerçado na política de segurança interna enquanto conjunto de princípios, objetivos, prioridades, orientações e medidas capazes de prosseguir os fins da própria segurança interna.

A extensão territorial do conceito modular de segurança interna está sujeita aos poderes de jurisdição do Estado português, sendo também estabelecido que as forças e serviços de segurança podem atuar fora do território português, com base em compromissos internacionais e em normas de direito internacional, em cooperação com organismos e serviços de estados estrangeiros ou com organizações internacionais de que faça parte Portugal.

Assim, a segurança interna é um empreendimento de toda a sociedade na qual todas as pessoas, individuais e coletivas, públicas e privadas, devem estar envolvidas. O artigo 5.º da LSI estabelece os deveres gerais e especiais de colaboração na prossecução dos fins de segurança interna, impondo aos cidadãos deveres gerais no cumprimento das disposições preventivas estabelecidas na lei, de acatar as ordens e mandados legítimos das autoridades e não obstruir o normal exercício das competências dos funcionários e agentes das forças e dos serviços de segurança.

Na moldura basilar da política de segurança interna e consequente da análise do capítulo II da LSI encontram-se definidas as competências e intervenção dos diversos órgãos de soberania. No âmbito das competências políticas, legislativa e financeira, compete à Assembleia da República (AR) contribuir para o enquadramento da política de segurança interna. Em matéria de fiscalização da atividade de segurança

¹³ LEI n.º 53/2008, de 29 de agosto, alterada pelo DECRETO – LEI n.º 49/2017, de 24 de Maio.

interna, é apreciado, anualmente, pela AR, o Relatório Anual de Segurança Interna (RA SI), descritivo das atividades das forças e dos serviços de segurança e, da segurança interna.

Ao governo cabe a orientação da política de segurança interna, nomeadamente através da definição das linhas gerais e das orientações sobre a sua execução, bem como programar e assegurar os meios destinados à execução da política de segurança interna, aprovar o plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos serviços de segurança e garantir o seu regular funcionamento. Compete também ao governo firmar as regras de classificação e controlo de difusão dos documentos oficiais e de credenciação das pessoas que devem ter acesso aos documentos classificados.

A direção da política de segurança interna compete ao Primeiro-Ministro (PM), sendo imperioso a informação da mesma ao Presidente da República (PR) acerca dos assuntos respeitantes à condução da política de segurança interna, delegável no MAI¹⁴. Compete ao PM convocar o Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI) e presidir às respetivas reuniões, propor ao Conselho de Ministros o plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos serviços de segurança, dirigir a atividade interministerial tendente à adoção das providências adequadas à salvaguarda da segurança interna, coordenar e orientar a ação dos membros do Governo em matéria de segurança interna e, como inovação da atual LSI, nomear e exonerar o SGSSI¹⁵.

Também o SG Adjunto do SSI é designado e exonerado pelo PM, mediante proposta conjunta do Ministro da Administração Interna e Ministro da Justiça, ouvido o SGSSI. O SSI alberga a sua legalidade em vários diplomas, desde logo previsto pela CRP, auxiliada pela LSI, Lei dos estado de exceção, Lei-quadro da política criminal, Lei da organização da investigação criminal (LOIC), Código Penal e Código Processual Penal, leis orgânicas das forças e serviços de segurança, Lei de defesa nacional (LDN), Lei orgânica de bases da organização das forças armadas (LOBOFA), Lei de bases da proteção civil, legislação do sistema integrado de operações de socorro (SIOPS) e planeamento civil de emergência. No âmbito da legislação europeia

¹⁴ LEI n.º 53/2008, de 29 de agosto, alterada pelo DECRETO – LEI n.º 49/2017, de 24 de Maio

¹⁵ LEI n.º 53/2008, de 29 de agosto, alterada pelo DECRETO – LEI n.º 49/2017, de 24 de Maio.

devemos referir os tratados da UE, a estratégia de segurança interna da UE e a estratégia europeia de segurança.

1.3.2. ÓRGÃOS DO SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA

O capítulo III da LSI institui como órgãos do sistema de segurança interna, o CSSI, o Secretário-Geral do Sistema (SGSSI) e o Gabinete Coordenador de Segurança (GCS). O GNS é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa, que funciona no âmbito da Presidência do Conselho de Ministros, junto do Gabinete Coordenador de Segurança, na dependência do Primeiro-Ministro ou do membro do Governo em quem aquele delegar.

O CSSI é o órgão interministerial de audição e consulta em matéria de segurança interna. A LSI atribui assento no Conselho ao Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa (SGSIRP), cargo criado posteriormente à LSI de 1987, pelo que não constava nos termos preceituados na lei e ao Diretor-geral dos Serviços Prisionais.

O Procurador-Geral da República, por sua diligência ou mediante invitation, também pode participar nas reuniões do CSSI, não estando submetido às matérias da agenda e, apesar de não ter o dever de estar presente, também não tem nenhuma limitação para comparecer nas mesmas. O Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA) passou a ter assento no CSSI em simultâneo com o Ministro da Defesa Nacional (MDN). Esta alteração poderá dever-se ou justifica-se como uma possível agnição da necessidade crescente das forças armadas atuarem em apoio à segurança interna, conforme recentes notícias¹⁶, nomeadamente no âmbito das intervenções na proteção civil, nas missões de interesse público e no apoio às populações.

O CSSI pode ainda operar em contexto alargado onde pontificam os ministros que tutelam os OPC de competência específica, bem como, entidades com especial responsabilidade na prevenção e repressão da criminalidade, nos termos do n.º 6, do art.º 12.º da LSI. Esta composição alargada poderá permitir ao CSSI encontrar ações e respostas integradas, comuns e reguladas às ameaças e riscos à segurança interna. Está

¹⁶ Quanto a este propósito, *vide* as declarações do CEMGFA a identificar a necessidade de colaboração entre as Forças armadas e as forças de segurança (SANTOS, 2008).

ainda estabelecida a participação no CSSI de dois deputados designados pela AR, por maioria de dois terços dos deputados presentes.

Com a última alteração legislativa tem lugar no CSSI o Coordenador do Centro nacional de Cibersegurança e ao diretor-geral da Autoridade Tributária e Aduaneira.

Em matéria de segurança interna, as proficiências do SSSI traduzem-se pela adoção das medidas imprescindíveis em situações de grave ameaça à segurança interna, mas também enquanto órgão de reflexão no que concerne a matérias de segurança interna. Cabe-lhe a emissão de pareceres sobre as linhas germinais da política de segurança interna, as bases gerais da organização, funcionamento e subordinação das forças e dos serviços de segurança e sobre as linhas diretrizes respeitantes à organização, à especialização, à atualização e ao aprimoramento do pessoal das forças e dos serviços de segurança¹⁷.

De acordo com o SSI, o Secretário-Geral de Segurança Interna (SGSSI) estabelece uma solução conforme às linhas de orientação da lei orgânica n.º 4/2004, de 6 de Novembro, que alterou profundamente a lei-quadro do SIRP.

Estabelece-se a materialização da criação da função de Secretário-Geral (SGSSI), equiparado a Secretário de Estado, exceto na sua nomeação e exoneração. Estas medidas são efetuadas pelo PM, sob proposta conjunta do MAI e do MJ, com obrigatoriedade de audição parlamentar, cabendo a uma comissão parlamentar a audição do indigitado para o cargo. Esta audição parlamentar permite a todos os grupos parlamentares terem posição política acerca da nomeação do SG-SSI¹⁸. Com esta opção estratégica garante-se a solidez do quadro legal criado não ficando o cargo de SGSSI dependente dos ciclos políticos e de legislaturas mais ou menos duradouras.

Nos termos da LSI, o SGSSI detém um conjunto de competências distintas de coordenação das forças e serviços de segurança, de direção e gestão dos recursos comuns e de controlo de eventos de elevado risco ou incidentes tático-policiais específicos, que impliquem uma atuação conjugada e/ou conjunta das diversas forças e serviços de segurança.

No que diz apreço às competências de coordenação, característica basilar do SGSSI, devem-se estabelecer mecanismos de articulação entre as forças e serviços de segurança com os organismos congéneres internacionais e estrangeiros e com todos os

¹⁷ Cfr. Resolução de Conselho de Ministros n.º 12/88, de 14 de Abril.

¹⁸ Cfr. Regimento da Assembleia da República n.º 1/2007, de 20 de agosto, com a 3.ª alteração nos termos da alteração do Regimento n.º 1/2018, de 22 de Janeiro.

sistemas periféricos, públicos e privados, relevantes na área da segurança. No que concerne às competências de direção, o SGSSI tem poderes de organização e gestão administrativa, logística e operacional dos serviços, sistemas, meios tecnológicos e outros recursos comuns das forças e dos serviços de segurança.

No exercício das competências de controlo o SGSSI tem poderes de articulação das forças e dos serviços de segurança, através dos respetivos dirigentes máximos, em eventos de elevado risco ou incidentes tático-policiais graves, que impliquem uma atuação conjunta e combinada

Em situações excecionais, determinadas pelo Primeiro-Ministro (PM), como ataques terroristas ou catástrofes naturais que demandem a intervenção articulada de diferentes forças e serviços, são colocados sob o comando operacional do SGSSI, através dos seus dirigentes máximos. Todas as competências do SGSSI são exercidas de acordo com o Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e dos Serviços de Segurança (PCCCOFSS).

O Gabinete Coordenador de Segurança (GCS) funciona numa estrutura bipolar, sendo o secretariado permanente e o plenário. No secretariado permanente passaram em 2008 a ter assento os representantes do Sistema de Defesa Nacional, do Sistema de Proteção e Socorro e da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais, que também integram o plenário e onde passou também a participar o SGSIRP.

Assim, no âmbito das suas competências, as quais sofreram alterações relativamente à LSI de 1987, continua-se a possuir competências de assessoria e consulta em matérias de segurança interna, prevê-se adicionalmente, que dê parecer sobre as leis de programação de instalações e equipamentos das forças de segurança¹⁹.

Os gabinetes coordenadores de segurança distritais pretendem estender ao nível local a coordenação da atividade das forças e dos serviços de segurança. Foram criados os gabinetes coordenadores de segurança das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, presididos pelo SGSSI e que integram um representante do Governo Regional respetivo e os responsáveis regionais pelas forças e pelos serviços de segurança.

No preâmbulo do decreto-lei n.º 126-A/2011, de 29 de dezembro está prevista a extinção do “Gabinete Coordenador de Segurança”, ainda que a cessação desta entidade apenas se torne efetiva quando entrar em vigor o diploma que proceda ante

¹⁹ Lei n.º 10/2017, de 3 de março.

a revisão da lei de segurança interna, de modo a um adequado ajuste do próprio Sistema de Segurança Interna”²⁰ e ainda nos artigos 42.º, n.º 1 alínea *a*) e artigo 47.º do mesmo diploma “a extinção do Gabinete Coordenador de Segurança produz efeitos à data da entrada em vigor do diploma que proceda à revisão da lei de segurança interna”²¹.

1.3.3. DESAFIOS DO SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA

A LSI e o SSI, desde a sua génese atual em 2008 e sendo posteriormente alterada pelo decreto-lei n.º 49/2017, de 24 de maio, aparentam não ter superado todas as problemáticas associadas nos cinco domínios e identificadas no relatório preliminar do IPRI, nomeadamente no que concerne à prevenção, ordem pública, investigação criminal, informações e cooperação internacional. Constatase que ainda se manifestam dificuldades de operacionalização de algumas medidas indicadas, como a posição do Secretário-Geral na orgânica do SSI.

De acordo com o artigo 14º da LSI, o SGSSI tem competências de coordenação, direção, controlo e comando operacional que lhe permitem coordenar, articular e comandar as diversas forças e serviços de segurança, nomeadamente em missões conjuntas e incidentes tático-policiais (ITP). A este propósito, note-se a perspetiva de GUEDELHA (2013), ao afirmar que não parece estar clara a colocação funcional do Secretário-geral relativamente às medidas de polícia e às autoridades de polícia.

Atento ao princípio basilar definido anteriormente, parece-nos faltar a fundamentação legal do Secretário-Geral enquanto autoridade de polícia. No caso do SGSSI, não é claro que uma entidade possa sujeitar e ordenar a aplicação de medidas de polícia sem que seja autoridade de polícia nos termos do artigo 26º da LSI, sendo certo que, em parte, não detém poderes de polícia. Este facto levanta graves problemas no âmbito da inserção das competências do SGSSI na investigação criminal e na ligação com o Ministério Público.

²⁰ Preâmbulo do DECRETO-LEI n.º 126-A/2011, de 29 de dezembro, da Presidência do Conselho de Ministros (PCM).

²¹ Preâmbulo do DECRETO-LEI n.º 126-A/2011, de 29 de Dezembro, da Presidência do Conselho de Ministros (PCM).

Desta forma, nasce uma necessidade de aclaração em termos legais das interferências dos Órgão de Polícia Criminal e do seu duplo vínculo, por um lado ao SGSSI, por outro ao Ministério Público. Neste estudo atentamos que os poderes do SGSSI são inócuos face à impossibilidade de aceder a processos-crime, sujeitos a segredo de justiça ou para emitir diretivas ou ordens sobre tais casos, dado o caráter reservado funcionalmente dos mesmos²².

Parece neste caso que a esfera de poderes vinculada ao SGSSI no que concerne à coordenação, direção, controlo e comando operacional sobre as forças e serviços de segurança poderá ter sido uma solução desadequada, com clara capacidade para produzir discórdias no seio da Segurança Interna pelo simples fato destes serviços serem na sua génese órgãos de polícia criminal, com claras atribuições nos termos da lei processual em vigor.

Nos termos do artigo 15º da LOIC, cabe ao SGSSI fazer a coordenação dos órgãos de polícia criminal, velar pelo cumprimento da repartição de competências, garantir a partilha de meios, garantir a manutenção e o acesso dos OPC à Plataforma Intercâmbio de Informação Criminal (PIIC). Esta esfera de competência acerca do funcionamento e acesso ao PIIC por parte do SGSSI, entidade com designação política e dependente do governo, declara potenciais discórdias no âmbito da investigação criminal, na dependência funcional do Ministério Público.

Sendo certo que a Plataforma para Intercâmbio de Informação Criminal (PIIC) está a funcionar, após ter sido aprovada pela Comissão de Proteção de Dados, não parece dissipar as incertezas instaladas acerca da interoperabilidade entre as mesmas. A PIIC pretende integrar as diversas bases de dados das entidades policiais, dispersas pelas suas próprias plataformas e muitas vezes impossíveis de conectar, nomeadamente associadas à GNR, PSP, PJ, SEF e PM, permitindo o acesso condicionado mediante perfis autorizados, às informações criminais relativas a suspeitos ou a inquéritos. A potencialidade de partilha poderá ser uma mais-valia para as forças e serviços de segurança e parece estar dado um passo no sentido da partilha da informação criminal, de uma forma integrada e partilhada.

²² A posição do Conselho Superior de Magistratura confirma esta impossibilidade de aceder a matéria que esteja abrangida pelas regras processuais penais, tais como o segredo de justiça. “Não só partilhamos como aderimos a esta posição face à incompetência formal de acesso do SGSSI” *cfr.* CONSELHO SUPERIOR DE MAGISTRATURA (2008, p. 1).

A possibilidade de funcionamento da PIIC em ficar sob gestão do SGSSI não ultrapassa as questões enumeradas para o Sistema Integrado de Informação Criminal (SIIC). O SGSSI, através dos poderes que lhe foram atribuídos, desvirtua a competência própria da investigação criminal, inferindo com os poderes do Ministério Público, na sua plena autonomia e independência e, em virtude da sua condição, poderá considerar-se que governamentaliza esta atividade, atentando contra o princípio da separação de poderes previsto na CRP.

Apesar destas limitações existentes e nos termos do art.º 13.º - A do Decreto-lei n.º 49/2017, de 24 de maio, de realçar a recente criação do ponto único de contato para a Cooperação Policial Internacional que centraliza o encaminhamento dos pedidos de informação nacional para autoridades de Polícia estrangeiras. Este ponto de contato funciona na dependência do SG-SSI e é constituído por elementos das forças e serviços de segurança permitindo uma interoperabilidade das várias bases de dados existentes. Reúne, sob a mesma gestão, o Gabinete Nacional Sirene, o Gabinete Nacional Interpol, a Unidade Nacional Interpol, a coordenação dos oficiais de ligação nacionais e estrangeiros, a coordenação dos Centros de Cooperação Policial e Aduaneira e os pontos de contactos das decisões PRUM.

Em síntese, podemos afirmar que a LSI, apesar dos recentes esforços legislativos, é difusa nas suas várias atualizações e relativamente aos limites de atuação do SGSSI, porquanto não deparamos com a necessária tipificação das formas de controlo do PM ou do MAI sobre os poderes do SGSSI aparentando um vazio legal.

No que concerne às contingências de intervenção do SGSSI, não estão definidas as dimensões dos limites espaciais e temporais dessa intervenção, pelo que não existe nenhuma norma de controlo da ação do SGSSI que não reporta ao MP e, por outro lado, não está explícito o dever de relato ao PM/MAI ou MJ. O SGSSI parece dispor de discricionariedade de poderes sem limitações, seja de ordem local ou espacial o que, em última análise e num quadro meramente hipotético, poderia culminar num caso de autorregulação inadmissível num Estado de Direito.

Nos termos da LSI, as medidas de polícia devem conformar-se com as normas constitucionais, o que não parece ter sucedido com uma das novas medidas de polícia da LSI. Senão vejamos, no caso da alínea i) do artigo 29º, sob a epígrafe “Medidas especiais de polícia”. Este articulado sugere a inibição da difusão a partir de sistemas de radiocomunicações, públicos ou privados, e o isolamento eletromagnético ou o barramento do serviço telefónico em determinados espaços, sendo que esta medida de

polícia carece de esclarecimento adicional, porquanto nos termos do artigo 34.º, n.º 4 da CRP expressa ser “proibida toda a ingerência das autoridades públicas na correspondência, nas telecomunicações e nos demais meios de comunicação, salvos os casos previstos na lei em matéria de processo criminal”.

Assim, resulta a proibição de ingerência nas comunicações no âmbito da prevenção criminal, sendo que esta ingerência apenas é admissível no âmbito do processo criminal e sujeito às validações processuais existentes no processo penal e processual, tendo já ocorrido factos tipificados como crime.

Esta nebulosa de dependências funcionais, em caso de exceção e nos termos da lei, enumera que “as forças de segurança, durante o estado de sítio, ficarão colocadas, para efeitos operacionais, sob o comando CEMGFA, por intermédio dos respetivos comandantes-gerais”²³.

Acresce que o n.º 1 do artigo 19.º da LSI enuncia que:

“Em situações extraordinárias determinadas pelo Primeiro-Ministro após comunicação fundamentada ao Presidente da República, de ataques terroristas ou de acidentes graves ou catástrofes que requeiram a intervenção conjunta e combinada de diferentes forças e serviços de segurança e, eventualmente, do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro, estes são colocados na dependência operacional do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, através dos seus dirigentes máximos”.²⁴

Importa questionar que na situação em concreto esclarecer ambas as situações, nomeadamente sob que dependência ficam as forças de segurança.

Como verificámos, o CEMGFA faz parte do CSSI mas apenas poderá atenuar as consequências e potenciar a articulação voluntária entre os vários atores da LSI. O artigo 35.º LSI é meramente indicativo e não estabelece qualquer dependência ou relação hierárquica entre o CEMGFA e o SGSSI, logo entre os Sistemas de Segurança Interna e Defesa Nacional.

Já no que concerne ao *estado de sítio* em que prevê-se uma subordinação das autoridades civis às autoridades militares ou a sua substituição por esta, sendo que a situação dos poderes do SGSSI poderá ficar resolvida, submetendo-se o próprio SGSSI a essa sujeição. No caso do *estado de emergência*, em que se verifica o reforço

²³ Lei n.º 44/86, de 30 de Setembro.

²⁴ LEI n.º 53/2008, de 29 de agosto, alterada pelo DECRETO – LEI n.º 49/2017, de 24 de Maio.

dos poderes das autoridades administrativas civis e o apoio às mesmas por parte das Forças Armadas não existe um elo formal de ligação e de dependência entre os sistemas de segurança e defesa, ou entre o CEMGFA e o SGSSI.

Destarte, com a aprovação da lei orgânica n.º 1/2012, de 11 de maio, não foi introduzida nenhuma referência ao SGSSI, ficando esta figura inexplicavelmente olvidada ou deliberadamente afastada, sendo que pode ter sido um indício de que numa posterior alteração profunda à LSI, a figura do SGSSI pode vir a ser reforçada nas suas competências ou equacionada a sua legitimidade na ação, não provando ser a pedra angular da reforma antecipada na Resolução de Conselho de Ministros n.º 45/2007.

O SSI assenta numa geometria mutável e adaptável e mantém uma dispersão de intervenientes, forças e serviços de segurança cuja coordenação, articulação, cooperação e particularmente integração e partilha de informações policiais e criminais são de extrema dificuldade na atual conjuntura legislativa.

CAPÍTULO II

A POLÍCIA E A PREVENÇÃO CRIMINAL

Quis custodiet ipsos custodes?

JUVENAL, Sátiras.

2.1. A POLÍCIA *LATU SENSU*

A polissemia do vocábulo *Polícia* está longe de ser concordante entre os vários autores que se dedicaram a estudar a sua génese²⁵. Na *polis*, a *Polícia* era uma ferramenta de “controlo social e indissociável da sociedade em que se insere, conferindo-lhe maior ou menor qualidade civilizacional” (DIAS, 2004, p. 33).

Até ao século XIX “o conceito de polícia surgia muito semelhante ao que actualmente atribuímos a expressão administração pública: era, então, toda a acção do Príncipe dirigida a promover o bem-estar e comodidade dos vassalos” (CAETANO, 1990, p. 1145). Ainda segundo o mesmo autor, a Polícia “ (...) é o modo de actuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das actividades individuais susceptíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objecto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir” (CAETANO, 1990, p. 264).

Escalpelizando esta definição de Polícia, podemos constatar que a Polícia é uma atuação de autoridade em que, no exercício da sua atividade, está revestida de *ius imperii*²⁶. Nesse âmbito, a sua ação encontra-se diretamente ligada ao exercício de liberdades individuais, na medida em que o legislador ordinário tipifica normas de conduta e consequentes penas para quem as transgredir, pressupondo a sua condição

²⁵ “Etimologicamente, o vocábulo *polícia* mergulha as suas raízes na palavra grega *politeia* (que encontra correspondência na expressão latina *politia*): associado à *polis*, esta serve para designar a constituição, o ordenamento, o regime ou a forma de governo da cidade-estado, incluindo o estatuto dos cidadãos, que são, dentre os membros desta, aqueles que participam na vida activa” *cfr.* RAPOSO, 2006, p. 21.

²⁶ Traduz-se no poder coercivo do Estado e da possibilidade de utilizar a força para garantir a soberania e segurança da colectividade *cfr.* SOUSA, M. e SEQUEIRA, G. (1991).

humana, só intervindo a Polícia nas atividades de fazer perigar interesses gerais, fora do âmbito privado.

Constitui o seu objeto, a prevenção dos danos causados à vida em sociedade e que ponham em conflito os seus elementos, através de condutas previstas de uma forma clara, precisa e anterior na Lei. Consubstancia-se assim o caráter normalmente discricionário dos poderes de Polícia.

Outra dicotomia taxionómica reveste o caráter da Polícia. Em sentido material, podemos considerar Polícia como “a actividade da Administração Pública que consiste na missão de regulamentos e na prática de actos administrativos e materiais que controlam condutas perigosas dos particulares com o fim de evitar que estas venham ou continuem a lesar bens sociais cuja defesa preventiva através de actos de autoridade seja consentida pela ordem jurídica” (CORREIA, 1994, p. 406). Em sentido orgânico, Polícia é o “conjunto de serviços da Administração Pública com funções exclusiva ou predominantemente de natureza policial” (CORREIA, 1994, p. 406).

O Ministério da Administração Interna é o departamento governamental que tem responsabilidade na execução das políticas de segurança interna. Consagra ainda que as Forças de Segurança integram a administração direta do Estado, tendo por missão a defesa da legalidade democrática, garantindo a defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos²⁷.

Para EGON BITTNER (1991, p. 223), a Polícia define-se como um “mecanismo de distribuição de força coercitiva, não negociável, colocada ao serviço de uma compreensão intuitiva das exigências de uma situação”.

A atividade de segurança interna é efetuada através da execução de políticas genéricas no âmbito da segurança interna, de proteção e socorro e de segurança rodoviária. Na vertente criminal, cabe à Assembleia da República definir os objetivos, prioridades e orientações da política criminal no biénio estabelecido por lei, através do estabelecimento de crimes de prevenção prioritária.

À Polícia de Segurança Pública, enquanto polícia civil, administrativa²⁸, geral e especial, cabendo a prevenção de danos sociais de natureza pública, à qual não deve ser alheia a participação do cidadão e de toda a sociedade, dada a plêiade de exigências que emergem das concentrações urbanas, marcadas pela grande

²⁷ Cfr. DECRETO-LEI n.º 203/2006, de 27 de Outubro e art.º 2.º e 3.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

²⁸ “A Polícia de Segurança Pública, adiante designada por PSP, é uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa” cfr. art.º 1.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

mobilidade, pelo desenraizamento cultural, pelo desemprego e o flagelo da droga, que, conseqüentemente, geram comportamentos antissociais.

Fruto das conseqüentes mudanças no paradigma da segurança e das alterações da Segurança Interna e dos seus atores, a Polícia busca por um novo paradigma policial nomeadamente na busca por novas práticas, novos processos de avaliação da eficiência no trabalho prestado. Estes modelos também “se constroem e articulam e se modificam (numa perspectiva evolucionista e de mudança) sabendo, à partida, que esses modelos fazem parte de um sistema de Polícia mais vasto, com uma base cultural e normativa distinta e expostos a uma envolvente social diversa” (OLIVEIRA, 2006, p. 98). Reforça-se, assim, a necessidade de adaptação dos modelos securitários para a realidade portuguesa na pesquisa de novas ferramentas para fazer face a fenómenos criminais.

2.2. A ATIVIDADE POLICIAL

A Polícia, “enquanto força responsável pela aplicação da Lei, tem claramente a obrigação de respeitar essa mesma Lei, nomeadamente a legislação adoptada para promoção e protecção dos Direitos Humanos” (NAÇÕES UNIDAS, 2001, p. 47) sob pena de violação dos princípios da proporcionalidade e legalidade. Podemos afirmar que a “Polícia e os direitos do Homem entroncam no axioma do (...) lobo e o cordeiro” (TRECHSEL, 1998, p. 37), face às prerrogativas imanescentes à convicção de que “a segurança só pode ser conseguida através de um poder externo ao próprio Homem (...) surgindo a figura do Estado monopolizador do poder coercivo” (FEITEIRA, 2006, p. 119).

A atividade policial é comumente definida em três vetores essenciais: a judicial, político-legislativo e executiva²⁹. A intervenção da Polícia, no primeiro âmbito, decorre da coadjuvação preceituada constitucionalmente, com exceção das diligências processuais delegadas por despacho genérico, através do qual a autoridade judicial dota os OPC de atos próprios do poder judicial. No que concerne à questão político-legislativa, a posição da doutrina indica que *hoc sensu*, a Polícia não cumpre

²⁹ Quanto a esta divisão da natureza da atuação policial guiamo-nos por GUEDES VALENTE que refere que a “discussão sobre a natureza da actuação policial impõe-nos um desafio de extrema complexidade e susceptível de criar fricções opinativas quanto à sua caracterização” (VALENTE, 2004, p. 34).

nas suas atribuições funcionais, quaisquer posições de intervenção neste sentido. Assim, a natureza executiva concentra-se em três sectores essenciais, nomeadamente a defesa da legalidade democrática, garantia de segurança interna e defesa e garantia dos direitos dos cidadãos, onde se insere o presente modelo de policiamento preventivo ou pré-processual.

Sendo a atividade policial desenvolvida “com o fim de garantir a tranquilidade e segurança públicas, condições necessárias ao pleno exercício dos direitos, liberdades e garantias” (RAPOSO, 2006, p. 22) conforme o n.º 1.º, art.º 272.º da CRP, as medidas de Polícia são as previstas na Lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário.

Os princípios enunciados neste preceito constitucional são princípios gerais aplicáveis aos Órgãos de Polícia Criminal, na aceção que o Código Processo Penal atribui a esta expressão³⁰.

O n.º 2 do art.º 272.º da CRP prevê um princípio basilar relativamente às medidas de Polícia: o princípio da tipicidade legal, que defende que os atos de Polícia devem ter fundamento na Lei e devem ser medidas devidamente individualizadas por regulamentos gerais emanados das autoridades de Polícia, decisões concretas e particulares, medidas de coerção ou operações de vigilância³¹. A atividade policial deve ter como finalidade “a prevenção dos danos sociais, respeitando o princípio fundamental que serve de base à própria Lei – o princípio do respeito pela dignidade humana” (NAÇÕES UNIDAS, 2001, p. 47) inserida na vertente de Polícia administrativa.

2.2.1. PRINCÍPIOS ENFORMADORES DA ATIVIDADE POLICIAL

Enquanto força de segurança, a Polícia de Segurança Pública rege toda a sua atuação mediante um conjunto de princípios norteadores, tendo como desiderato a defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. Podemos afirmar que a “Polícia não é inimiga da liberdade: é uma garantia das liberdades individuais” (DIAS, 2001, p. 33). Neste sentido, vamos analisar os princípios basilares que regem a atuação policial, não descurando que se espera da Polícia “respeito pelos direitos das pessoas e

³⁰ A definição de OPC é-nos dada pela alínea c) do art.º 1.º da LEI n.º 48/2007, de 29 de agosto. “Órgãos de polícia criminal: todas as entidades e agentes policiais a quem caiba levar a cabo quaisquer actos ordenados por uma autoridade judiciária ou determinados por este Código”.

³¹ Vide PARECER n.º 1/2008, de 11 de Janeiro, da PGR.

se a polícia existe para defender esses mesmos direitos, exercendo o poder democrático do Estado” (RODRIGUES, 1998, 35).

Neste contexto, um dos princípios mais marcantes da ação policial corresponde à proibição de excesso do uso da força, e necessariamente ao respeito pela proporcionalidade na intervenção policial, “exigindo apenas dos cidadãos o indispensável à realização da sua acção, utilizando com oportunidade os meios adequados e na medida do necessário” (ALMEIDA, 1998, p. 76). Este princípio está consagrado no n.º 2 do art.º 18 da CRP, sendo que os seus corolários subdividem-se nos princípios da adequação, visto que a atuação da Polícia tem de ser adequada tendo em conta os pressupostos da sua intervenção; da exigibilidade, *i.e.*, as medidas restritivas não devem ser mais danosas do que o interesse a tutelar e da proporcionalidade *stricto sensu*, ou seja, pretende-se que a medida aplicada na atuação policial seja razoável tendo em conta com o fim a obter.

De acordo com o princípio do respeito dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, a ação da Polícia caracteriza-se por ser revestida de *ius imperii*, podendo colidir ou restringir, no estritamente necessário, com os direitos e interesses dos cidadãos. De notar que a Polícia, como parte integrante da administração pública por força do preceituado no art.º 272.º da CRP, tem como função constitucional o garante dos seus direitos, estando, ainda, preceituado no n.º 1, do art.º 266.º, da CRP, que a sua ação se consubstancia no respeito e promoção daqueles direitos. Cabe ao Estado proteger esses direitos, quer procedendo à garantia da sua defesa, quer não os ofendendo.

No âmbito das medidas administrativas que a lei lhe confere, deve a Polícia conciliar o interesse comum com os direitos e interesses particulares, de modo a que a ação policial não seja desrespeitadora da obediência a este princípio.

O princípio da boa-fé encontra-se plasmado, quer constitucionalmente no art.º 266.º da CRP, quer no art.º 10.º do Código de Procedimento Administrativo³². A sua importância remete para o clima de confiança que deverá prevalecer entre a administração pública e o cidadão, constituindo um instrumento de gestão das expectativas e da confiança dos particulares, geradas a partir de comportamentos. Se os cidadãos não tiverem confiança na atuação da Polícia não haverá com certeza uma legitimação ou aceitação do papel de autoridade que deve ser reconhecido a uma força

³² Decreto-lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro.

de segurança. Este princípio relaciona-se diretamente com outro princípio orientador da atividade policial que consiste na observância da legalidade. A Polícia deve respeitar os normativos jurídico-constitucionais, mas o seu cumprimento não deve afetar o critério da boa-fé, podendo criar um clima de suspeição e discriminação em toda a atividade policial e quebrar a confiança que os cidadãos depositam na sua autoridade.

Pelo contrário, também não deverá a Polícia deixar de proceder ao escrupuloso cumprimento da lei, com fundamento no princípio da boa-fé e na consequente relação de confiança com o cidadão.

A atividade policial rege-se pelo princípio da transparência, sendo que a questão da credibilidade do trabalho da Polícia perante a comunidade é um dos vetores fundamentais para legitimar a ação policial e o trabalho dos seus agentes, aliado ao princípio da necessidade de conhecer. Naturalmente existem áreas de ação da Polícia que a população não tem necessariamente de conhecer o seu âmbito de investigação, seja a jusante, pelo segredo de justiça a que todos os funcionários estão sujeitos, seja a montante, no âmbito de uma investigação de âmbito criminal ou na vertente de informações.

No entanto, a regra geral determina que a ação policial deve reger-se pela obediência a este princípio, na tentativa de criar um clima de interação positiva em redor da atividade policial. Se a comunidade de influência da Polícia não tiver uma ideia de transparência da mesma, seja na vertente de prevenção ou na vertente de intervenção, poderá originar um clima de suspeição, que não beneficiaria ambas as partes.

Neste sentido, as instâncias de controlo externo da atividade policial têm um papel preponderante. Se estas instituições, no âmbito das suas competências, demonstrarem uma atitude eficiente, isenta e informativa para o público em geral, essa imagem transparecerá para a comunidade como um garante na proteção dos seus direitos, legitimando a ação policial e estimulando a imagem dum controlo externo transparente.

Da sociedade emanam exigências, cabendo ao Estado atuar com rapidez e eficiência, tendo em conta o princípio da celeridade. Na relação Polícia – sociedade, essa mesma exigência torna-se essencial, tendo em conta o âmbito da sua atuação.

O princípio da celeridade consubstancia-se em duas vertentes: a rapidez na execução do seu core-business, que consiste na defesa dos direitos, liberdades e

garantias dos cidadãos no âmbito da sua ação coerciva sendo que a outra vertente caracteriza-se pela celeridade processual, ou seja, pela rapidez de investigação, comunicação e informação aos órgãos reguladores da sua atividade, seja a nível da celeridade com que todos os pedidos dos cidadãos devem ser atendidos.

Concluindo, há que tentar diminuir, ao máximo, o tempo de resposta às solicitações, até porque, de outra forma, as ações corretivas serão tanto mais ineficazes quanto realizadas fora de tempo, perdendo-se o sentimento de que a justiça foi feita, bem como se devem estabelecer prioridades, na medida que às situações mais graves devem corresponder respostas mais rápidas.

2.3. CONCEITO DE CONTROLO

Etimologicamente, a palavra *controlo* tem origem no latim *roulum*, em francês *rôle*, designando o rol dos contribuintes pelo qual se verificava a operação do fiscalizador. A definição de *controlo* pode ter as mais variadas conotações e o seu significado depende da sua função. Para SEBASTIÃO TEIXEIRA, o *controlo* é “o processo de comparação do actual desempenho da organização com *standards* previamente estabelecidos, apontando as eventuais acções correctivas. Mais do que descobrir culpados e puni-los, a prática da função *controlo* deve conduzir à determinação correcta dos desvios verificados e definir as acções necessárias para que sejam corrigidos e evitados no futuro” (SEBASTIÃO TEIXEIRA, 1998, p. 5).

Para MARCELLO CAETANO (1990, pp. 397-398) o *controlo* ou “tutela administrativa só tem lugar nas relações entre duas pessoas jurídicas diferentes e autónomas (...) e substituem os poderes hierárquicos onde não há, nem pode existir, hierarquia”. Na perspetiva organizacional de CHIAVENATO (1987, p. 492), o *controlo* tem uma definição tripartida: pode ser “a função administrativa que compõe ou faz parte do processo administrativo (...) bem como consiste na realização de (...) certas tarefas reguladoras que um *controller* aplica em uma empresa (...) ou ainda a função restritiva de um sistema para manter os participantes dentro dos padrões desejados e evitar qualquer desvio”.

No entender de JOÃO BILHIM (2002, pp. 164 e ss.), existem diversas perspetivas teóricas que partilham da mesma opinião acerca da importância teórica e prática central que as formas de *controlo* desempenham no processo de gestão, pese embora a

diferença, para não dizer antagónica, como cada uma interpreta aquele conceito. Para a teoria clássica, constitui apenas uma variável de gestão entre outras, tais como o planeamento, a organização e a liderança.

Já na tradição positivista, o *controlo* destina-se a cumprir as metas e os objetivos fixados que, por sua vez, corporiza a programação da estratégia, sendo que para a perspectiva técnica, o processo de *controlo* é uma forma de garantir a adequada adaptação organizacional perante o desequilíbrio provocado pelo meio envolvente, em situações onde várias questões de natureza não racional devem ser superadas.

Em suma, as diversas perspectivas teóricas partilham da mesma opinião acerca da importância que as formas de *controlo* desempenham no processo de gestão, pese embora a diferença, para não dizer antagónica, como cada uma interpreta aquele conceito. Na perspectiva clássica, a razão de ser do *controlo* radica no facto da organização ser integrada por indivíduos e grupos com diferentes e opostos interesses. Assim, compete aos gestores terem de exercer o *controlo* para que a estratégia e o cumprimento das metas e dos objetivos da organização sejam cumpridos e que não passem para segunda prioridade.

Destas perspectivas teóricas sobre o *controlo* destacamos CHIAVENATO, de cariz mais positivista e cuja literatura científica atribui a faculdade de restringir aos elementos de uma organização, para evitar qualquer tipo de desvio, as suas condutas, através de uma emanção pedagógica de boas práticas a praticar pelos funcionários policiais, entendimento esse fundamental para aplicação do método de *spotting*.

2.3.1. CONTROLO SOCIAL DA POLÍCIA

O *controlo* afigura-se como uma necessidade, visto que “contribui para a existência de níveis elevados de qualidade, garantindo que a eficácia policial é atingida através de práticas das normas de um Estado de direito e regulamentos pelos quais se regem as forças de segurança, pois só aí terão validade” (ALMEIDA, 1998, p. 77).

Historicamente e para compreender a necessidade do *controlo*, temos que nos reportar ao postulado da liberdade. A liberdade nasceu como um privilégio e assim se tem mantido desde então. Originariamente e daí em diante, a liberdade representa a coexistência de duas condições sociais nitidamente distintas; conseguir a liberdade, ser

livre, significa ser guindado de uma condição social inferior a outra condição superior (BAUMAN, 2001). Para ARISTÓTELES (1997, p. 28) este primado era contido no postulado em que se definia materialmente que “todos os Homens livres são considerados iguais por natureza e todas as diferenças se eclipsam”. No entanto e para que a paz pública perdure, terá que existir alguém que desempenhe funções de “vigilância da honestidade pública (...) as quais deverão (...) pertencer ao agorânomo ou intendente de polícia”³³.

Também no panótico³⁴, enquanto modelo teórico descritivo da sociedade no seu todo, a liberdade aufere significados distintos. Nos modelos de BENTHAM e de PARSONS, os pontos discordantes centram-se nas perspectivas do *controle*. O primeiro destaca a importância da máquina controladora e o segundo releva a sua ausência.

Quanto ao *controle* da liberdade, importa correlacionar a procura da “felicidade geral (...) com a ideia de que um governo é necessariamente justo” (ARISTÓTELES, 1997, p. 79) pelo que a liberdade é um desiderato para todos. TOCQUEVILLE (2001, p. 34) identificou a liberdade como sendo “o puro prazer de se poder falar, agir, respirar” e MICHAEL IGNATIEFF (2001, p. 173) enunciou que o exercício da liberdade “numa sociedade desigual e cada vez mais dividida, era a única maneira de ampliar a liberdade e fortalecer a harmonia sem comprometer a segurança”.

Quando abordamos a questão da liberdade e do *controle* importa apelar ao sempiterno paradigma: *quis custodiet ipsos custodes?*³⁵ Este axioma que emerge a figura do *controle* cuja controvérsia é patente ao longo dos tempos, não faltando a

³³ “Esta tarefa desempenhada pelo intendente de polícia é de mínima necessidade mas de maior dificuldade, ou seja, é com grande dificuldade que alguém se presta a estas funções, por causa dos ódios a que se expõem, e ninguém se quer encarregar de semelhantes trabalhos, a não ser em troca de grandes emolumentos. Quando se aceitam, não ousa conformar-se com o rigor das leis, o que, contudo é indispensável. De nada serviria ir a juízo e obter sentenças, se não houver depois quem as faça cumprir. Fazer desaparecer a execução e é impossível que a sociedade subsista. Mais vale, portanto, que tantas funções não sejam confiadas a um só oficialmente” (ARISTÓTELES, 1997, p. 101).

³⁴ Pode interpretar-se o panótico como sendo uma alegoria da sociedade em geral, uma sociedade viável, uma sociedade ordeira, uma sociedade sem crime e onde seja fácil detetar e resolver a não cooperação, uma sociedade que procure ativamente o maior benefício e a maior felicidade para os seus membros, uma sociedade provida de todas as funções e cargos indispensáveis para a sua sobrevivência e para o seu sucesso.

³⁵ “Quem guardará os guardas?” Toda a lei que se destine a impedir os homens de seguir as profissões de que possam tirar mais vantagens é prejudicial e deve ser evitada em todas as circunstâncias, Os inspetores, afinal, foram colocados no *panopticon* para desempenharem uma tarefa específica que não foi da sua escolha: vigiar e mandar. Tal tarefa não é necessariamente gratificante, sendo, quando muito, uma maneira satisfatória de ter uma vida decente – e por isso não se pode confiar em que os inspetores se abstenham de fazer bastante menos do que a tarefa exige – sempre que sintam que podem escapar “Quem guarda os guardas?” in JUVENAL (1996). *Sátiras*. Trad. B. Ramos, Madrid: CSIC, p. 73.

opinião de otimistas, como EDUARD CARPENTER que relativamente à existência da Polícia afirmou: quando a “sociedade chegar a ter um pouco de sensatez e mais justiça suprimiremos completamente toda esta instituição. Temos esperança em que estes dias não estão muito longe” (EDUARD CARPENTER, 1910, p. 101) para que não seja preciso a função coativa de controlo social da Polícia.

2.4. A PREVENÇÃO *LATU SENSU*

Até ao século XVIII, o conceito de Polícia surge associado ao ordenamento político e à atividade administrativa no seio do Estado. A Polícia prosseguia a sua atividade de forma arbitrária, sem subordinação à lei, sendo-lhe permitido agir em relação aos cidadãos ao sabor dos ditames dos soberanos sem limites e sem consequências.

No entanto, numa visão mais contemporânea da Polícia e tendo em análise as atuais ameaças para a segurança individual e coletiva, característica do mundo pós-moderno, a atividade policial não se esgota na prevenção de perigos gerais que afetam interesses gerais. Pode, também, abranger a prevenção e repressão de condutas individuais ou coletivas que são suscetíveis de lesar ou colocar em perigo de lesão interesses ou bens jurídicos individuais e supraindividuais. MANUEL VALENTE (2012, p. 50) reforça a ideia referindo que “a actividade jurídico-administrativa e jurídico-criminal de uma Polícia pós-moderna deve basear-se em primeira linha na prevenção do perigo – que antecede a prevenção do risco e do dano”.

Tendo em conta os pressupostos mencionados da prevenção do perigo, a doutrina desdobra a noção de Polícia distinguindo-a entre Polícia administrativa e judiciária. Esta distinção clássica provém do direito francês que estabelece que cabe à polícia administrativa a manutenção da ordem pública e, por sua vez, à polícia judiciária está atribuída a investigação dos delitos e a respetiva reunião de provas e a entrega dos autores para julgamento pelas autoridades judiciárias. Esta tipologia de polícia administrativa surge normalmente associada a organizações policiais de segurança como a Polícia de Segurança Pública ou a Guarda Nacional Republicana.

A polícia administrativa atua essencialmente antes da infração, de forma a prevenir que esta tenha lugar, que pretende proteger a ordem, a segurança e a tranquilidades públicas e a polícia judiciária tem por função procurar o autor do crime

e de assegurar que este seja presente à justiça, participando da função repressiva própria da jurisdição penal.

Como refere SÉRVULO CORREIA (2013, p. 129) “a polícia judiciária é uma actividade auxiliar da justiça penal, levada a cabo pela administração pública”. Neste sentido a polícia administrativa é essencialmente preventiva e a polícia judiciária predominantemente repressiva.

No âmbito processual penal, e na qualidade de órgão de polícia criminal, as entidades policiais estão autorizadas a desenvolver medidas cautelares e de polícia previstas nos artigos 248.º e seguintes do CPP, *e.g.*, proceder à identificação de indivíduos suspeitos, ou a revistas e buscas lugar em que se encontrem sem prévia autorização da autoridade judiciária, ou colher informações das pessoas. São medidas urgentes e necessárias para assegurar meios de prova mas que revestem um carácter de medidas temporárias, precárias e carecem de apreciação e validação judicial.

Os OPC praticam atos ou diligências processuais, determinados pela autoridade judiciária competente, para o desenvolvimento das suas tarefas de investigação criminal. A autoridade judiciária, responsável pela direção da investigação, é assistida pelos órgãos de polícia criminal, competindo a estes “coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação (...) e desenvolver as ações de prevenção e investigação da sua competência ou que lhes sejam cometidas pelas autoridades judiciárias competentes”³⁶ enquanto titulares do processo na fase de inquérito.

2.4.1. A INTELIGÊNCIA COMO FATOR DE PREVENÇÃO

No limiar da prevenção criminal, MARK LOWENTHAL (2009, p. 27) introduz o termo *informações* relacionado com três dimensões interligadas³⁷. Em primeiro lugar pode utilizar-se *informações* quando nos referimos à organização cujo objetivo é a obtenção de um determinado tipo de conhecimento; em segundo lugar as *informações* podem ser referentes ao processo subjacente à produção desse tipo de conhecimento;

³⁶ Cfr. artigo 3.º, n.º 4, alínea b) da LOIC.

³⁷ A este respeito, MARK LOWENTHAL refere: “what is intelligence? There are several ways to think about intelligence(...): Intelligence as process: Intelligence can be thought of as the means by which certain types of information are required and requested, collected, analyzed, and disseminated, and as the way in which certain types of covert action are conceived and conducted. Intelligence as product: Intelligence can be thought of as the product of these processes, that is, as the analyses and intelligence operations themselves. Intelligence as organization: Intelligence can be thought as the units that carries out its various functions” *cfr.* LOWENTHAL, 2009, p. 27.

e, por fim, *informações* podem corresponder ao produto que resulta do processo, ou seja, o próprio conhecimento.

De acordo com ROY GODSON, existe uma tríplice divisão na noção de *informações*. O conceito pode ser encarado como informação ou conhecimento; como atividade operacional e como organização desenvolvida com o intuito de prosseguir esses objetivos (MEDEIROS, 2001).

No entanto, a definição de *informações* significando produto, serviços e processo, não deve ser confundida com informação enquanto conjunto de dados, ainda que relacionados no tempo e espaço mas sem a devida análise e integração num quadro coerente que permita retirar inferências e ser útil à tomada de decisão, pois como refere MARK LOWENTHAL “toda a inteligência é informação; mas nem toda a informação é inteligência”.

As *informações* no sentido restrito de processo de ANTÓNIO BISPO (2004, p. 78) “consistem na análise da informação no sentido da obtenção de conhecimento, constituem-se como patamar acima da informação, como trabalho efetuado para lhes dar sentido no quadro dos propósitos a quem ele serve”, ou seja, os decisores ou quem de efetuar a tomada de decisão numa organização.

Na bibliografia anglo-saxónica, o conceito de *informações* é conhecido enquanto sinónimo pelo termo *intelligence*, sendo que, no mesmo sentido, MARK LOWENTHAL (2009, p. 27) define-o como “o processo através do qual se especifica os tipos de informação importantes para matéria de interesse nacional são recolhidas, analisadas e providenciadas para os decisores”.

No ponto de vista das *informações* enquanto processo ou atividade existem diversas fases que concorrem para a obtenção do produto final. De acordo com PEDRO GRAÇA (2009, pp. 14 e ss.) o ciclo da produção de *informações*, servindo a primeira linha da tomada de decisão, é fundamentalmente composto por cinco fases: planeamento e orientação; recolha; processamento; análise e produção; e disseminação ou distribuição.

A autora americana LISA KRIZAN (1999, p. 8) apresenta um modelo do ciclo de produção de *informações* no qual identifica cinco fases: planeamento e direção (*planning tasking*), pesquisa (*collection activities*), processamento (*processing of collected information*), análise e produção (*analysis and production*) e difusão (*dissemination*). Importa referir que no desenvolvimento da atividade de *informações*, e em especial na fase de pesquisa, para a obtenção de dados são utilizadas diversas

ações como a vigilância de pessoas, a fotografia, a intercepção de comunicações e a exploração de fontes abertas como a comunicação social e, a internet.

As ameaças à segurança interna e externa fazem dotar os estados de serviços de *intelligence* que são de extrema importância para uma melhor e mais eficiente tomada de decisão. As atividades de inteligência clássica estão normalmente a cargo de serviços especializados instituídos no aparelho estatal sobre diferentes denominações, como serviços de inteligência, serviços de informações, serviços secretos ou serviços de espionagem.

Estes serviços devem efetuar a recolha, análise e difusão de informações que considerem necessárias para o devido esclarecimento dos órgãos decisores. Para que as decisões de prevenção e combate às ameaças sejam tomadas de forma mais eficaz é necessário um conhecimento prévio e integral dos acontecimentos.

A este respeito PEDRO CARDOSO (1980, p. 137) refere que “com o desígnio de poder prever as dificuldades que se devem apresentar à conduta da acção política e poder estudar (...) as linhas de acção mais prováveis para fazer face às dificuldades previstas para com oportunidade e com o mínimo de improvisação, tomar a decisão ou a atitude mais adequada”.

Os serviços de informação visam otimizar a utilização de recursos e a posição internacional de um país ou organização agregando valor para a racionalização do processo de tomada de decisão nas áreas da política externa, defesa nacional e segurança interna. No entanto, há que fazer uma distinção entre as informações de segurança e informações policiais, pois normalmente são produzidas por diferentes órgãos, com diversos meios e com distintos objetivos.

As informações de segurança, entendidas no meio anglo-saxónico como *intelligence*, dizem respeito à inteligência clássica produzida pelos serviços de informações dos estados. As informações de segurança concernem a “informações sobre as possibilidades e intenções de organizações, grupos ou indivíduos potencialmente adversos que estão ou podem vir a estar empenhados em atividades de espionagem e subversão, incluindo o terrorismo”, (CARDOSO, 1980, p. 251) com o propósito de defraudar as expectativas ou perturbar a segurança externa e interna de um país.

Sobre este ramo da inteligência, RUI PEREIRA refere que “há quem sustente que o objeto da atividade se estende a todos os domínios vitais para a segurança do Estado

e quem, diferentemente defenda que esse objeto se restringe a determinados domínios – normalmente, a espionagem e o terrorismo” (1998, p. 38).

Em Portugal, estas informações de segurança são produzidas no quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP)³⁸ através do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) e do Serviço de Informações de Segurança (SIS).

O SIED corresponde ao organismo “incumbido da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado Português”³⁹ e, por sua vez, o SIS é o organismo “incumbido da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da segurança interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e a prática de atos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido”⁴⁰.

Os funcionários e agentes destes serviços de informações não podem exercer funções policiais, e tão-pouco de órgãos de polícia criminal, estando impedidos de “exercer poderes, praticar atos ou desenvolver atividades do âmbito ou competência específica dos tribunais ou das entidades com funções policiais”⁴¹. O SIS e o SIED gozam de um regime de exclusividade na produção de informações de segurança, estando “proibido que outros serviços prossigam objetivos e atividades idênticos”⁴².

No entanto, apesar desta exclusividade, não são só os denominados serviços de inteligência que produzem informações pois, como refere RUI PEREIRA (2005, p. 160) “o monopólio atribuído aos serviços de informações em matéria de informações de segurança não obsta a que os órgãos de polícia criminal produzam informações prospectivas instrumentais da investigação criminal”.

A Polícia, enquanto entidade administrativa ou na qualidade de órgão de polícia criminal produz informações. As informações policiais são aquelas que auxiliam as forças de segurança no cumprimento das suas atribuições em matéria de segurança interna e prevenção criminal. Como refere JOSÉ TORRES, (2005, p. 10) as informações policiais são “todas aquelas destinadas à prossecução direta das missões

³⁸ Cfr. LEI ORGÂNICA n.º 4/2004, de 6 de Novembro. Altera a Lei-quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa.

³⁹ Cfr. artigo 20.º da LEI ORGÂNICA n.º 4/2004, de 6 de Novembro.

⁴⁰ Cfr. Artigo 21.º da LEI ORGÂNICA n.º 4/2004, de 6 de Novembro.

⁴¹ Cfr. Artigo 4.º da LEI ORGÂNICA n.º 4/2004, de 6 de Novembro.

⁴² Cfr. Artigo 6.º da LEI ORGÂNICA n.º 4/2004, de 6 de Novembro.

legalmente atribuídas a serviços de natureza policial, sejam elas de nível estratégico ou operativo”.

As informações policiais desempenham um papel preponderante na atividade de prevenção criminal pois permitem que polícia através dos seus órgãos e agentes tomem decisões e desenvolvam ações de forma atempada e acertada com o desígnio de evitar a prossecução de atividades criminosas atentatórias da ordem e segurança públicas. Como refere PEDRO CLEMENTE (2007, p. 385) “a inteligência policial favorece a predição dos perigos e o afastamento das incivildades, em especial dos delitos socialmente alarmantes, além de servirem de suporte à gestão de incidentes na via pública”.

Neste sentido, as informações revestem uma natureza instrumental pois destinam-se a alimentar os órgãos operacionais contribuindo de modo significativo, para a proatividade e a eficácia da ação policial, tanto na manutenção da ordem pública, como na resposta reativa à prática criminal.

Assim, as informações policiais podem ser classificadas como preventivas, quando são produzidas para prevenir crimes ou incidentes de ordem pública; criminais, quando se inserem no âmbito de um processo-crime; ou de segurança *stricto sensu*, quando se destinam a evitar ações hostis de recolha de informação sobre as nossas capacidades, intenções e vulnerabilidades. No mesmo sentido PEDRO CLEMENTE (2007, p. 399) refere que “as informações policiais desagregam-se em: informações de segurança pública; informações criminais; contrainformações. As primeiras visam prevenir incidentes de ordem pública e precaver a ocorrência de incivildade, especialmente a produção de delitos criminais (...). As segundas inscrevem-se no âmbito da atividade reportada à investigação criminal. As terceiras visam impedir a realização de recolha indevida de informação sigilosa”.

A produção de informações pode contribuir, em benefício, para atividade policial no desenvolvimento das suas atribuições de prevenção criminal. As informações criminais obtidas pelos OPC têm como desígnio fundamental e indispensável o auxílio da investigação na medida em que permitem “a apresentação da prova imprescindível para confirmar ou infirmar a prática de um facto ilícito” (MEDEIROS, 2001, p. 40).

No âmbito da LOIC surge-nos o SIIC, impondo o dever de cooperação entre os diversos OPC que assegurem a partilha de informações de acordo com os princípios da necessidade e da competência⁴³.

Deste modo, o legislador ao asseverar de forma expressa este sistema integrado de partilha de informação, presume de antemão da existência de diversas bases de dados de informações criminais pertencentes aos diferentes órgãos de polícia criminal.

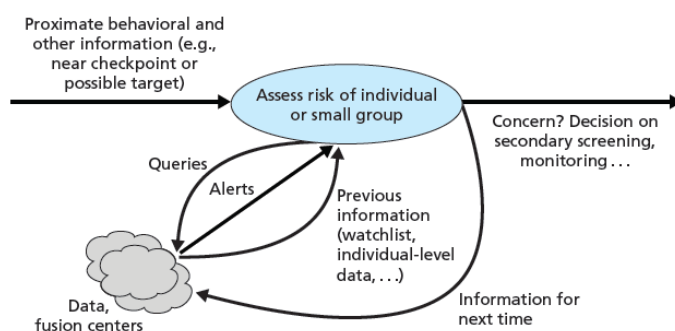
A publicação da lei n.º 79/2009, de 12 de Agosto veio implementar uma plataforma para o intercâmbio de informação criminal de forma a assegurar uma efetiva interoperabilidade entre sistemas de informação dos órgãos de polícia criminal.

Este diploma veio reforçar a ideia da existência de múltiplas bases de dados ao referir “que os sistemas de informação dos órgãos de polícia criminal são independentes uns dos outros e geridos por cada entidade competente de acordo com o quadro legal especificamente aplicável, tendo cada OPC a obrigação em adotar todas as medidas necessárias para assegurar a interoperabilidade (...), com vista a possibilitar a partilha de informação através da plataforma”⁴⁴.

A produção de informações representa uma atividade prévia e instrumental da Polícia de fulcral importância para o desenvolvimento das atribuições em matéria de prevenção e do *spotting*.

Para fazer face a uma criminalidade cada vez mais complexa e transnacional própria das sociedades ocidentais num “mundo pós-moderno” as entidades policiais necessitam de mecanismos que lhe permitam antecipar, prevenir os perigos para os cidadãos e para a segurança interna, conforme gráfico abaixo.

Figura I – Perspetiva integrada do método de deteção



Fonte dos dados: Davis, P. K. *et al* (2013), p. XIV.

⁴³ Cfr. Artigo 11.º, n.º 1 da LEI n.º 49/2008, de 27 de Agosto, Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC).

⁴⁴ Cfr. Artigo 3.º, n.º 1 da LEI n.º 79/2009 de 12 de Agosto.

CAPÍTULO III

A APLICAÇÃO DO MÉTODO *SPOTTING*

Em Nome de Allah, o Misericordioso

NASR, 2005

Segundo BAUMAN (2001), a liquidez do mundo atual, bem como a determinação do intrincado estágio de desenvolvimento da sociedade contemporânea e a ocorrência dos fenômenos da globalização, da transformação e sofisticação progressiva do crime e das formas em que este é perpetrado acarreta o aparecimento de constantes ameaças para o Estado e a segurança das pessoas.

Para fazer face a ameaças cada vez mais complexas e transnacionais, próprias das sociedades ocidentais num *mundo pós-moderno*, as Polícias necessitam de ferramentas que lhe permitam antecipar, prevenir os perigos para os cidadãos e para a segurança.

“Tradicionalmente, a segurança tem sido assegurada, essencialmente, através de um policiamento reactivo, entendido este como policiamento que se limitava, essencialmente, a reprimir a infracção da Lei e pouco mais” (CLEMENTE, 2000, p. VI).

Pretende-se de uma Polícia moderna uma abordagem menos lesiva dos direitos fundamentais dos cidadãos e que esteja em constante evolução técnica e teórica, para fazer face a esta mutação das exigências da sociedade e dos novos *modus operandi* atualmente utilizados pela criminalidade transnacional e o terrorismo.

3.1. SPOTTING. ENQUADRAMENTO

Enquanto metodologia de abordagem face a comportamentos desviantes, toda a temática relacionada com o *spotting* tenta mudar este paradigma, centrando na prevenção e não na repressão a abordagem epistemológica desta nova criminalidade e, centrando-se no epítome de *abordagem de pessoas e não suspeitos*.

A prevenção criminal, onde o perigo e o risco são os ativos da atividade de Polícia, implica uma modularidade do conceito de Polícia de modo a evitar lesões na ordem jurídica dos cidadãos, na sua tripla vertente tridimensional (polícia de ordem e tranquilidade pública, polícia administrativa e polícia judiciária).

Exige-se à Polícia na sua atividade de controlo que “desenvolva actos materiais e jurídicos de prevenção que se manifestam nas medidas de Polícia” (VALENTE, 2013, p. 301).

As medidas de Polícia previstas na LSI são o conteúdo material da ação da Polícia preventiva de lesões a bens jurídico que indiciam a existência de um perigo abstrato e são aplicadas por determinação ou ordem das Autoridades de Polícia ou por iniciativa do Agente de Polícia e não se devem confundir com as medidas de Polícia preceituadas na legislação penal e processual penal, que obedece a requisitos próprios na estrutura do processo.

Todas estas medidas, nos termos do n.º 3 do art.º 28.º, da LSI, têm um fim específico de “proteger a vida e a integridade física das pessoas, a paz pública e ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública”.

Se, no decorrer da sua atividade de Polícia e no quadro da Lei de Segurança Interna, as autoridades de Polícia verificarem a existência de um crime passam a ser, então, OPC a atuar no âmbito do Código Penal e Código Processo Penal, que são dois instrumentos jurídicos de atividade de segurança interna⁴⁵.

Esta mudança de paradigma consubstancia-se, também, na adoção do *spotting*, enquanto técnica de deteção proactiva de comportamentos suspeitos.

3.2. ABORDAGEM A PESSOAS. CONCEPTUALIZAÇÃO

Toda a estrutura modular do *spotting* está associada ao princípio de *abordagem de pessoas e não de suspeitos*. Convém reforçar que, na génese do modelo importado para Portugal, mormente na legislação holandesa, a identificação de pessoas na via

⁴⁵ A este propósito, veja-se GUEDES VALENTE na metamorfose da ação policial, *cfr.* VALENTE, 2013, pp. 302 e ss..

pública é regida pelo *Compulsory Identification Act*, introduzido na legislação penal holandesa, em 2005, que atribui à Polícia um leque bastante grande de discricionariedade no que concerne ao processo de identificação, sem haver qualquer tipo de fundadas suspeitas da prática de um crime, mas somente, a mera possibilidade criminal na luta face ao terrorismo. (AMNISTIA INTERNACIONAL, 2014, p. 6)

Escalpelizando o tema abordagem podemos defini-lo enquanto primeiro contacto com um assunto/pessoa, ou seja, não preenche os requisitos de um ato de identificação⁴⁶, quer no reconhecimento da identidade de algo ou de alguém quer na determinação da natureza ou das características distintivas que diferenciam uma pessoa.

Assim, a abordagem a pessoas, que caracteriza o núcleo do modelo *spotting*, na nossa opinião, não é mais do que um ato pré-identificativo por parte do Agente Policial na deteção de comportamentos desviantes por parte de um cidadão e que merece a intervenção do mesmo antes de consubstanciar um ilícito criminal.

Como cerne desta questão, de abordagem a pessoas com comportamentos desviantes, temos que escalpelizar o que consiste o desvio. Assim para WILLEN DOISE (1980, p. 63) o desvio consiste como “a transgressão, socialmente percecionada, de regras, de normas em vigor num determinado sistema social”. Defende ainda que, numa abordagem “o individuo é interpelado como sujeito (livre) para que se submeta livremente às ordens do sujeito, portanto, para que os aceite (livremente) a sua sujeição”.

A vertente naturalista dos fundamentos da abordagem, legítima e pressupõe uma indicação de voluntariedade e não de coerção, fator esse fundamental na aplicação deste conceito.

Permite ainda a análise das características naturais do seu estudo, sejam elas biológicas, comportamentais, sociológicas ou outras, *i.e.*, permite problematizar e fundamentar a análise dessas mesmas alterações em termos empíricos não de uma forma que só possa ser comprovada pelo senso comum ou de forma aleatória e não científica.

⁴⁶ Cfr. *Identificação* in DICIONÁRIO INFOPÉDIA DA LÍNGUA PORTUGUESA. Porto: Porto Editora, 2003-2018. (consult. 2018-03-05 22:06:35)

3.2.1.ABORDAGEM DE PESSOAS VS DEVER GERAL DE IDENTIFICAÇÃO

Na tradição do Direito Penal Português, tem surgido dúvidas legislativas e constitucionais, acerca do dever geral de identificação, quando seja pedida a identificação pelas Polícias.

Dispõe, nessa senda, o art.º 26.º da CRP que a Lei estabelecerá garantias efetivas de informações relativas a pessoas e famílias pela delimitação de três aspetos: o respeito dos comportamentos, o respeito pelo anonimato e pela reserva da vida privada.

O princípio da tipicidade, na posição de GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA 1984, p. 956) determina que as medidas de Polícia têm que ter fundamento no preceituado na lei e por outro lado tem que estar taxativamente prevista.

Assim, à Polícia exige-se, enquanto representante do poder do Estado, o dever de escolher as medidas de Polícia, pelo que lhe é vedado qualquer modificação das mesmas. Sem que haja uma obrigação imposta por lei e que esta se situe no contexto constitucional ou da lei ordinária, ninguém pode ser forçado a identificar-se.

Considerando o princípio da proibição do excesso, as medidas adotadas devem ser necessárias, exigíveis e proporcionais. Considerando que a atuação policial é suscetível de causar lesões a outros direitos fundamentais, exige-se que se estabeleça um critério de rigor e que sejam justificadas e fundamentadas face à situação em concreto, aliado a um juízo de proporcionalidade entre os seus benefícios e os bens jurídicos que visam tutelar.

Na tradição jurídica deste ato, destacamos o Código Processo Penal (CPP) de 1929, o qual é omissivo no que concerne ao procedimento de identificação pelas autoridades de Polícia, remetendo para os regulamentos das forças policiais a instrumentalização técnica.

Já no Decreto de Lei n.º 185/72, de 31 de Maio, estipulava que a falta de identificação aos elementos policiais correspondia motivo para a sua detenção, *i.e.*, criminalizava a desobediência na ausência de identificação.

Nos termos do art.º 27.º da CRP, foi considerado ferido de inconstitucionalidade este preceito, pelo que saiu da orla legislativa portuguesa (GONÇALVES, 1979). Com a entrada em vigor do CPP de 1987, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de Fevereiro, nos termos do art.º 250.º, atribuiu-se uma perspetiva de garantia da medida de Polícia à identificação de suspeitos, bastando para isso que se encontrassem em

“lugares de reputação duvidosa, habitualmente frequentadas por delinquentes”, estigma esse que se mantém até à atualidade na realidade policial e que legitimava a identificação coativa (BARREIROS, 1989, pp. 194-195).

Em sede da Comissão Revisora do CPP de 1987, prevê-se a possibilidade de inserção de uma alínea possibilitando a detenção para fins exclusivos à identificação de pessoas não portadoras de documento de identificação, por meio idóneo e aceitável (PINTO, 2001, p. 640).

Ainda, após a entrada do Decreto-Lei n.º 5/95, de 21 de Fevereiro, estabeleceu-se a obrigatoriedade de porte de documento de identificação, sendo que a impossibilidade ou recusa possibilitava a identificação coativa da pessoa.

Há autores que defendem que este articulado legal ainda está em vigor, apesar das novas redações do art.º 250 do CPP, contudo segundo o Prof. GERMANO MARQUES DA SILVA, existem dificuldades que se agravam pelo facto da Lei 5/95, de 21 de Fevereiro, muito dificilmente se coadunar com o art.º 250 do CPP, embora não tivesse a intenção de o revogar, tornando quase paradoxal que o prazo máximo para realização de diligências processuais num departamento policial se cifrasse entre as duas horas⁴⁷ e as seis horas.

Face a esta diferença na doutrina verificamos a existência de uma revogação tácita da Lei 5/95, de 21 de Fevereiro, nos termos da redação do atual art.º 250.º do CPP. Esta apreciação não é, no entanto, consensual, existindo autores que não concordam com a tese que defende a revogação tácita, pelo menos de uma forma total, argumentando que a revogação seria sempre parcial subsistindo a obrigatoriedade do porte de documento de identificação, a partir dos 16 anos de idade.

Não vemos como aceitável, tendo em conta o princípio da adequação valorativa, o facto de o legislador, quanto às tipologias criminais mais graves (Lei n.º 5/95, de 21 de Fevereiro), contemplar um período de tempo mais reduzido na condução e permanência de suspeitos num departamento policial (duas horas) e ao invés, estabelecer um período mais dilatado (seis horas) para as restantes tipologias criminais (art.º 250 do CPP).

⁴⁷ Nos termos do n.º 1, art.º 1 da Lei 5/95, de 21 de Fevereiro, podem exigir a “identificação de qualquer pessoa que se encontre ou circule em lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial, sempre que sobre a mesma pessoa existam fundadas suspeitas de prática de crimes contra a vida e a integridade das pessoas, a paz e a Humanidade, a ordem democrática, os valores e interesses da vida em sociedade e o Estado ou tenha penetrado e permaneça irregularmente no território nacional ou contra a qual penda processo de extradição ou de expulsão”.

Na prática, pode suceder que um suspeito pelo cometimento de um crime contra a propriedade (v. g. furto) seja sujeito ao procedimento coativo de identificação durante seis horas, enquanto, outro, pela prática de um crime contra a vida (v. g. homicídio) permaneceria no posto policial pelo prazo máximo de duas horas.

Pelo que se vem expondo, consideramos que prevalecerem os preceitos do art.º 250 do CPP, como, aliás, dispõe o n.º 5 da Lei n.º 5/95, de 21 de Fevereiro, ao determinar que o disposto naquele diploma não prejudica a aplicação das providências previstas no processo penal.

Nos mecanismos do Direito Português encontra-se preceituado as condicionantes à realização de identificação de uma pessoa suspeita está plasmado nos termos do art.º 250.º do CPP, onde se encontra preceituado que

“Os órgãos de polícia criminal podem proceder à identificação de qualquer pessoa encontrada em lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial, sempre que sobre ela recaiam fundadas suspeitas da prática de crimes, da pendência de processo de extradição ou de expulsão, de que tenha penetrado ou permaneça irregularmente em território nacional ou de haver contra si mandado de detenção.”

Como cristalinamente resulta do preceito a identificação de qualquer cidadão, supõe a existência de determinados pressupostos legais supra mencionados. Estipula ainda, o legislador que, antes de procederem à identificação, os OPC devem provar a sua qualidade, bem como comunicar ao “suspeito” as circunstâncias que fundamentam a obrigação de identificação e indicar os meios por que este se pode identificar.

Trata-se, claramente do preenchimento do requisito primário do elemento subjetivo. As fundadas suspeitas terão de incidir em razões de facto e de direito, observadas ou conhecidas do agente identificador e não apenas meros circunstancialismos do local, conduta ou outro elemento desviante.

Contudo e como defendemos anteriormente, nos termos da LSI aprovada pela Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto, com a última alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 49/2017, de 24 de Maio, expressamente configura a identificação de pessoas como “medidas de Polícia”, no termos do art.º 28.º, n.º 1, alínea a).

Nos termos do preceituado na mesma lei as medidas de polícia só são aplicáveis nos termos e condições previstos na CRP e na LSI sempre que tal se revele necessário, pelo período de tempo estritamente indispensável para garantir a segurança e a

proteção de pessoas e bens e desde que haja indícios fundados de preparação de atividade criminosa ou de perturbação séria ou violenta da ordem pública.

Nestes articulados legais e também nas leis orgânicas das Forças de Segurança que se legitima a prevenção criminal como parte dos poderes de Polícia existentes e que estabelece as medidas equitativas para alcançar esse desígnio.

3.3. CONCEITO DE *SPOTTING*

O carácter preventivo das técnicas de *spotting* dirige-se para uma *abordagem de pessoas e não de suspeitos*, fundamento epistemológico deste conceito. A abordagem a pessoas é importante para a legalidade e fundamentos deste conjunto de técnicas securitárias e que tem que se estabelecer de forma cristalina os seus limites para não haver atropelos à legalidade e direitos fundamentais dos cidadãos.

Assim, podemos afirmar que este modelo não apresenta qualquer semelhança com o dever geral de identificação que se enunciou e que só pode recolher legalidade numa fase posterior do processo de deteção.

O *spotting*, na perspectiva de ELIAS (2018, p. 247), pode ser considerado como

(...) o empenho de equipas de Polícias na via pública, em missões de observação e de inserção de forma visível ou camaleónica na comunidade, para reconhecer ou recolher sinais (indícios técnicos de radicalização, de reconhecimento, de pré-incidente ou de possível execução de um crime).

No nosso entender, a definição do conceito de *spotting* deve ser mais abrangente, permitindo estabelecer o objeto e objetivos da referida técnica de forma a conceptualizar o paradigma. Assim, pode-se definir *spotting* como o conjunto de técnicas preventivas de segurança, na deteção e abordagem a pessoas com comportamentos desviantes.

Escalpelizando a definição, podemos estabelecer como objeto do *spotting*, o estabelecer, com rigor científico e de uma forma validada, para cada país onde é aplicado, um conjunto de técnicas especializadas de carácter securitárias *latu sensu* e preventivas, tendo como objetivo a deteção e abordagem a pessoas que apresentem comportamentos desviantes, avalizados por parâmetros pré-estabelecidos.

Propositadamente utilizámos o conceito de técnicas preventivas de segurança, porquanto o ator da segurança em termos internacionais e em Portugal, não está apenas cometido às forças e serviços de segurança, em representação do poder do Estado. Também se partilha este dever a outros atores sociais no sentido de fomentar para a paz e normalidade social, como exemplo prático da crescente securitização da atividade da segurança interna. Assim, entendemos que, não é apenas para as Polícias a dotação de técnicas de deteção/dissuasão, mas sim, a todos os intervenientes na segurança *latu sensu*.

Podemos classificar como preventivas, porquanto, nos casos das polícias e dos restantes atores sociais, ainda não nos encontramos na vertente criminal e judiciária, elementos constituintes da tripartição do conceito de Polícia, mas sim, têm fundamento na prevenção geral, constituinte dos deveres policiais, numa fase pré-processual. No que concerne a outras entidades securitárias traduz-se no dever de colaboração com as entidades policiais na denúncia de uma situação desviante.

Estas técnicas securitárias, na vertente de deteção, em especial, são sistematizadas no *spotting* de forma a poderem tornar o resultado mais analítico e isentos possíveis e, não apresentar a possibilidade estigmatizante de elaborar perfis parciais ou raciais.

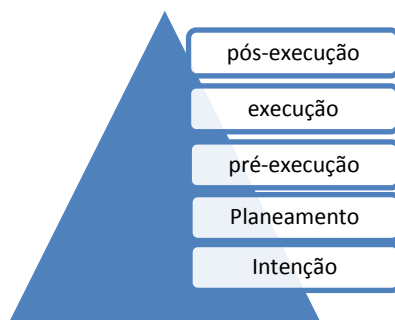
Esta sistematização define-se em SARTER e WOODS (1991, p. 52) como “no determinar de um quadro compreensível e coerente que continua sistematicamente a ser atualizado de acordo com os resultados resultantes da análise da situação. Já na definição de ENDSLEY (1995, p. 36) a qual adotamos “a análise da situação é a percepção dos elementos num dado contexto associado ao tempo e espaço, a compreensão do seu significado e a projecção do seu *status* num futuro próximo”.

Assim, na deteção sistemática de comportamentos anómalos, terá que existir uma recolha de indícios, tendo como fatores de influência o contexto temporal, cultural e de espaço, seguida de uma análise e de uma projecção de consequências para o futuro, permitindo uma avaliação prévia de modo a auxiliar uma tomada de decisão do elemento securitário.

A literatura existente enumera e indica as fases que antecedem a potencial prática de um crime. Assim, para inserção deste método de deteção na doutrina policial, importa estabelecer as fases pré-criminais onde a intervenção das forças e serviços de segurança reúnem os requisitos para a eventual abordagem.

Segundo DAVIS (2013, pp. 12-29) as fases convencionadas para a prática de um crime são as constantes no gráfico.

Figura II – Fases da ação hostil



Adaptado de DAVIS (2013, pp. 12-29)

A primeira fase, a fase da intenção, caracteriza-se pela etapa de motivação e empenhamento de uma entidade, singular ou coletiva, para a realização de um fim ilícito. Nesta fase desenvolvem-se as potencialidades criminais ou de motivação para a prática de atividades contrárias à lei e antecede o planeamento propriamente dito. Neste ponto, a inteligência policial constitui uma ferramenta basilar para a intervenção de entidades securitárias visto que, em termos operacionais, ainda não se vislumbra a tomada de posições hostis para a realização desta tarefa.

A segunda fase, planeamento, é geralmente associada a uma organização (com exceção dos *lone wolf*)⁴⁸ e é a fase que, potencialmente, poderá desenvolver a aplicação do método *spotting* na deteção de comportamentos desviantes. Esta fase pode conter toda a parte de preparação, seja material, seja em termos de recursos humanos, com o desenvolvimento de técnicas preparatórias. No caso particular de atentados terroristas, esta fase pode significar a inclusão de cursos de manuseamento de explosivos ou de armas para chegar ao fim pré-determinado.

A fase de pré-execução traduz-se na perspectiva de *terminus* da fase do planeamento e onde uma organização mobiliza recursos para efetuar a execução da atividade. O *spotting* pode ser extremamente eficiente, considerando que é neste momento que poderá existir reconhecimento a um dado local, avaliando as suas

⁴⁸ A este propósito, *vide* o trabalho efetuado no *profiling* e análise de casos de radicalização do tipo *lone wolf*, *cfr* BORUM, FEIN e VOSSEKUIL (2012). A dimensional approach to analyzing lone offender terrorism. *Aggression and Violent Behavior*, 17 (5), pp. 389 – 396.

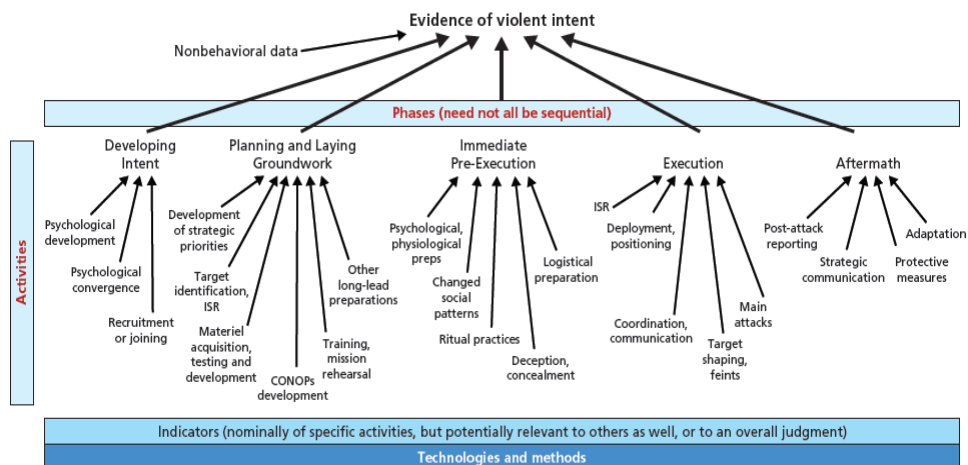
vulnerabilidades, o que implica a presença física dos potenciais criminosos e que potencia o fator de *stress* que poderão denotar. Ainda no que concerne à *intelligence*, esta é uma fase primordial na recolha de informações acerca da atividade das organizações complementada com a atividade desenvolvida pelos *spotters*.

A quarta fase, execução, inicia-se quando a decisão de cometer o ataque está em progressão e no momento da sua realização, implicando a alocação de recursos humanos e materiais para o local do ataque. Pode incluir, caso ainda não o tenha sido nas fases anteriores, o reconhecimento ao local e a dotação de todos os meios materiais adequados para atingir aquele fim. Poderá haver sempre uma desistência por parte do potencial criminoso se as condições verificadas no local não forem as previstas ou se a possibilidade de ser detetado ser bastante superior ao expectável. Até esse ataque ser abortado, as atividades realizadas na execução são sempre passíveis de serem analisadas e intercetadas pelas Polícias.

A quinta e última fase corresponde à pós-execução. Após a realização física do ataque, esta nova etapa corresponde ao *terminus* de todas as fases que antecederam e pode incluir a fuga, observação e confirmação dos resultados esperados ou até da confrontação com as forças de segurança que comparecem no local do ataque. Compete às Polícias no local a fase da repressão propriamente dita, face ao evento já ter acontecido, minimizando os danos resultantes daquela ação. Naturalmente que podemos indicar que, nesta fase, o *spotting* não se aplica porquanto já não falamos de políticas preventivas.

De referir que constitui um domínio inquestionável de potencial sucesso a pesquisa de padrões criminais de realização de ataques, através da pesquisa do *modus operandi* utilizado. Através deste estudo podemos estabelecer tendências e estabelecer contramedidas para minimizar ou reduzir a probabilidade de realização destes atos, até na vertente comportamental, o que se designa por *behavioral targetting*⁴⁹ (DAVIS *et al*, 2013, pp. 21-23). A aplicação deste método pode acontecer a partir da fase do planeamento até à fase da execução. Para isso desenvolve-se, em articulação com a inteligência, atividades de observação, podendo ser potenciadas com dispositivos táticos de segurança, com vista à deteção de comportamentos desviantes.

⁴⁹ Podemos considerar o *behavioral targetting* como a pesquisa de padrões comportamentais através da análise de casos criminais que estabelecem – se como padrões ou tendências criminais, a qual através de sistematização de análise, podem criar cenários ou inferências a nível comportamental.



Fonte dos dados: Davis (2013, p. XVI)

Segundo ENDSLEY (1995, pp. 32-64), a detecção pode desenvolver-se em três níveis: o nível 1 ou de percepção, o nível 2 ou de compreensão e, ainda, o nível 3 ou de projeção.

Perante a detecção de um comportamento desviante, nos termos do nível percetivo, deve-se estabelecer o contexto desse referencial comportamental nos subcontextos de tempo, espaço e cultura. “O significado dum gesto, para um individuo, é a reacção adaptativa de outrem, pois ela indica o resultado do acto social que ele começa e a reacção adaptativa é dirigida no sentido de realização desse acto” (DOISE, 1980, p. 143).

Figura IV – Fatores condicionantes da análise comportamental



Adaptado de DAVIS (2013, pp. 12-29)

Após a análise destes fatores e a exclusão do grau de normalidade dos mesmos⁵⁰, pode-se avançar para o nível de compreensão, *i.e.*, determinar a relevância desse acontecimento para a segurança e determinação de abordagem individual. Por fim, no nível da projeção, realiza-se a representação holística da consequência daquele comportamento e determina-se a existência de fundados indícios para a realização de um episódio criminal e estabelecem-se medidas de contenção, respeitando os princípios basilares preceituados na lei para essa mesma abordagem.

Assim, podemos constatar que o modelo agora apresentado tem um carácter sistemático, o que permite uma melhor análise da sua aplicação e percepção dos seus resultados, ao contrário de uma escolha aleatória que pode ser aplicada pelos agentes securitários.

Este fenómeno de sistematização, que se traduz essencialmente na averiguação da sua eficácia e validação, é muitas vezes definido como intuição ou *gut feeling*. Assim, podemos afirmar que o método do *spotting* está dividido na sua génese em três fases: observação, deteção e ação (UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2013, p. 10), conforme representação esquemática abaixo indicada.

Figura V – Fases do método *Spotting*



Adaptado de HOMELAND SECURITY (2011).

⁵⁰ Cfr. WILLEN DOISE (1980) o qual efetua a distinção da perspetiva da normalidade: a perspetiva naturalista, na medida em que considera que a sociedade cria as normas e a transgressão das mesmas é derivada da condição humana (enquanto indivíduo) ou a perspetiva integracionista de que a sociedade cria os seus desvios das normas, pelo que é normal e não através de regras societárias.

A primeira fase consiste na sua vertente técnica e abrange uma observação sistemática de um determinado local, procurando comportamento desviantes, *i.e.*, que face às condicionantes do local, hora e contexto não se enquadre no fator comportamental dito normal.

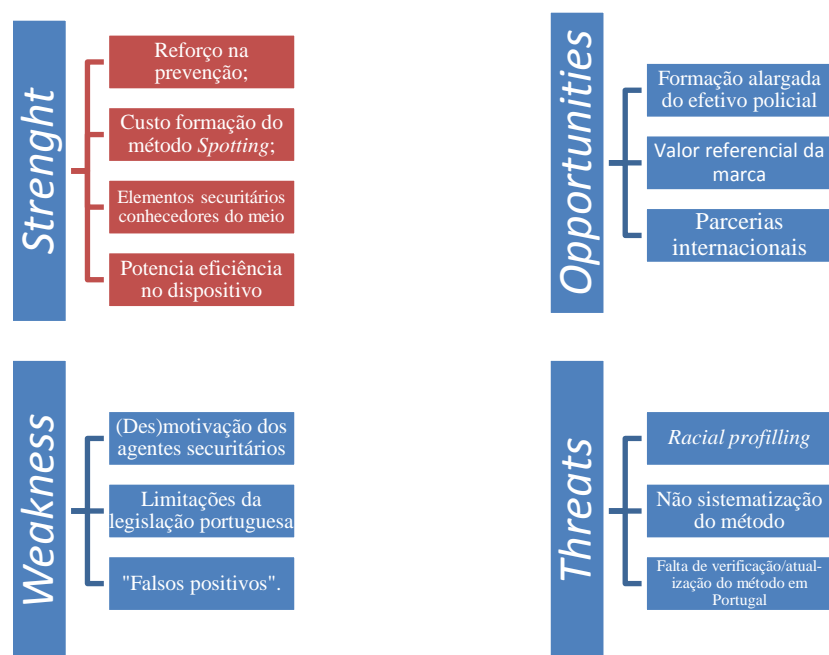
A segunda fase consiste na deteção de comportamentos desviantes, ocorridos após a fase da observação e que valida (ou não) a abordagem a pessoas. De referir que, nesta etapa, pode haver um fator de exponenciação, através da introdução de estímulos, visuais ou não, com elementos afetos à segurança. No caso da Polícia, a introdução de elementos uniformizados com coletes de alta visibilidade, num determinado local, pode aumentar a adoção de comportamentos anormais na pessoa que tem a intenção de praticar um ato ilícito. Estes pontos de segurança orientados para a exponenciação de comportamentos na deteção/estimulação da segurança podem ser designados por *checkpoints* (Davis *et al.*, 2013).

A terceira fase consiste na ação e na decisão dos agentes securitários face a um acontecimento desviante, detetada nas fases anteriores. Nesta fase determina a medida securitária a adotar face aos casos existentes. Em caso de se realizar a abordagem a pessoas e não houver as fundadas suspeitas de uma intenção ilícita, podemos considerar a ameaça nula, ou em casos em que a suspeita continua a persistir, mas não existem fundados indícios que legitimem uma ação mais intrusiva, continuar a monitorização da pessoa através do *spotting*.

Segundo o manual *Rand*, o qual padroniza cientificamente a deteção de comportamentos desviantes potenciadores de atos criminais (DAVIS, P. *et al* 2013), é nesta fase que ainda se pode efetuar um *background check* ao indivíduo, solução essa que, na doutrina portuguesa, se afigura de maior dificuldade de concretização, sobretudo ao nível legal e constitucional. Se as fundadas suspeitas se confirmarem, será permitido passarmos a uma fase mais intrusiva da privacidade do cidadão, mediante a estrita observância da moldura processual e no respeito escrupuloso dos direitos fundamentais e adotar uma postura que deve iniciar-se com a identificação nos termos do art.º 250.º do CPP.

Enquanto modelo de prevenção criminal, o *spotting* pode ser avaliado numa análise *swot*, de modo a podermos efetuar uma apreciação dos seus prós e contras, conforme esquema abaixo indicado:

Figura VI – Análise SWOT ao método *spotting*



3.4. A APLICAÇÃO INTERNACIONAL DO SPOTTING.

A variabilidade, a imprevisibilidade e a alteração do *modus operandi* nos eventos terroristas que têm ocorrido nos últimos anos, um pouco pelo mundo, originam a procura, por parte das entidades responsáveis pela segurança no contexto internacional, de novas técnicas que possam operar no campo da prevenção.

Sugere a Resolução n.º 60/288, de 8 de Setembro, das NAÇÕES UNIDAS, sob a epígrafe *United Nations Global Counter-terrorism Strategy*, que devem os estados membros tomar medidas urgentes de prevenção e combate ao terrorismo, mormente o estabelecer modelos de prevenção adequados às legislações nacionais, bem como, reforçar a partilha de informações na área da *intelligence* (entre outras medidas) para tornar mais eficiente a luta contra o terrorismo.

Destas, destacamos as que são baseadas na análise de comportamentos desviantes, as quais permitem detetar, ainda na fase pré-execução, a intenção de realização de uma ação hostil perante um determinado alvo, objeto do presente estudo.

Assim, de forma a proteger mais eficazmente a segurança comum dos cidadãos, foram desenvolvidos diversos métodos, por vários países, no sentido de aplicação do *spotting* enquanto matriz central da técnica policial.

O estudo realizado por PAUL EKMAN na década de 70 surge como base científica referencial para estes métodos securitários, nomeadamente a análise das microexpressões, que permitam detetar fatores de *stress*, medo ou prazer aquando da realização de uma ação ilícita. Acresce referir que o método comum de todas estas técnicas consistem na observação seja ela direta (realizada por agentes de deteção) seja ela indireta, por análise computadorizada, com *inputs* de informação através de câmaras CCTV (*closed-circuit television*).

Neste sentido, Israel foi o país que originariamente iniciou a implementação deste tipo de técnicas de deteção de comportamentos desviantes, fruto da sua constante demanda securitária, face às contantes ameaças face a potenciais ataques terroristas. O método *search, detect and react* (SDR) surge em Israel e consiste no treino de elementos policiais para fazer a monitorização de locais com grande fluxo de pessoas, tendo como objetivo a deteção de potenciais cenários de violência, desordem, atividades ilícitas ou ataques terroristas. Permite às Polícias, assim, detetar potenciais ameaças através da análise comportamental utilizando um referencial de comportamentos desviantes.

A vertente do *search* consiste na dotação, aos elementos policiais, de técnicas, no âmbito da observação e análise comportamental, para verificar comportamentos desviantes. A fase do *detect* refere-se à identificação de indivíduos que apresentem esses comportamentos suspeitos e que poderão ter como fim a realização de uma ação hostil. Por fim, a vertente do *react*, ou seja, na resposta célere à deteção verificada, nos termos previstos na legislação desse país.

Em 2004, na Holanda, foi adaptado este conceito do SDR, pela *International Security and Counter Terrorism Academy for Police and Security Entities*, que utiliza esta técnica para detetar casos de potencial ameaça para a segurança dos cidadãos. Esta deteção é efetuada através da análise comportamental de pessoas suspeitas que apresentem comportamentos desviantes, pelos agentes de segurança.

Durante a formação, os agentes de deteção são treinados, seja na vertente teórica, seja na vertente prática, para efetuar a deteção, de forma a evitar ou minimizar os efeitos do *racial profiling*, abordando *pessoas* e não *suspeitos*, ou seja, adaptando-se à realidade jurídico-penal holandesa.

No Reino Unido, desenvolveu-se o projeto SERVATOR (*Watcher, Observer and Preserver*) iniciado em fevereiro de 2014 pela *City Police of London* e que teve na sua génese a realização de atentados terroristas em solo inglês, surgindo como um

reforço ao policiamento numa ação preventiva no sentido de deter, detetar ou evitar uma ação hostil.

O Projeto SERVATOR consiste na observação sistemática de pessoas, locais e veículos com a intenção de recolher informação acerca do planeamento de uma ação hostil de um alvo definido e atua na fase do planeamento da ação criminal.

Em 2011, na Polónia, a competência para efetuar a segurança aeroportuária nos aeroportos do país passou da Polícia para o *Airport Security Services*. Essa transferência de competências deriva da adoção por parte desta entidade do *spotting* no rastreio de pessoas através da análise comportamental, o que permite uma melhor eficiência na gestão de locais com grande fluxo de pessoas.

Ao nível europeu, surge a iniciativa *Safee system (Security of aircrafts in the future european environment)* o qual consiste num estudo integrado desenvolvido por cientistas comportamentais do Reino Unido e da Alemanha, que pretendem restaurar a confiança dos passageiros na aviação civil (EU SAFEE REPORT, 2011).

O objetivo deste estudo consiste em providenciar um voo seguro para todos os cidadãos desde o aeroporto de partida até ao aeroporto de chegada. Este estudo demonstra que as pessoas com intenções verdadeiramente ilícitas sujeitam-se aos processo de rastreio de segurança, em ordem a atingir o seu fim. Assim, partindo dessa premissa, estabelece métodos de análise às microexpressões dos passageiros no acesso às zonas de acesso condicionado, efetuando uma análise biológica e comportamental que permita analisar os índices de *stress*, de uma forma sistemática.

Esta deteção automática, com análise computadorizada, permite a ausência da subjetividade de um elemento securitário e reduz, significativamente, a existência de interferências externas na deteção de comportamentos desviantes, minimizando os efeitos do *racial profiling* e o contexto pessoal de cada agente de deteção.

Por último, o *Spot Programme* desenvolvido nos Estados Unidos da América, o qual vai ser objeto do nosso estudo considerando a sua consistência de aplicação nos últimos 15 anos e por considerarmos um referencial nos estudos científicos realizados, na validação do método *spotting* para as entidades securitárias americanas. Esta consistência em termos temporais permite-nos estabelecer correlações para a utilização do método, em virtude de haver dados referenciais relativos ao *spotting*.

3.4.1. O SPOT PROGRAMME NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

O *spot programme* foi implementado nos Estados Unidos da América como projeto-piloto em 2003, com a colaboração da *Massachusetts State Police*, sendo o local inicial de experimentação deste modelo no aeroporto de Boston, Massachusetts. A metodologia utilizada deriva do método empregado pela Polícia israelita, através da análise comportamental, no sentido de detetar comportamentos desviantes de pessoas suspeitas nos aeroportos.

A criação da *Transportation Security Administration* (TSA)⁵¹, entidade governamental responsável pela segurança de aeroportos nos Estados Unidos da América, iniciou oficialmente este programa em 2007, no contexto da segurança aeroportuária e concluída a fase experimental do projeto.

Este programa treinava os *Behaviour detetion officers* (Bdo) na deteção de sinais de *stress*, medo ou prazer, através da perceção de 94 evidências que identificavam estes fatores, na abordagem a pessoas. Este método tinha como fundamento e base científica o programa desenvolvido por PAUL EKMAN, na década de 70, que analisava as *micro-expressões* de suspeitos, o que permitiria efetuar uma deteção sistemática e científica de comportamentos desviantes/dissimulados dos passageiros.

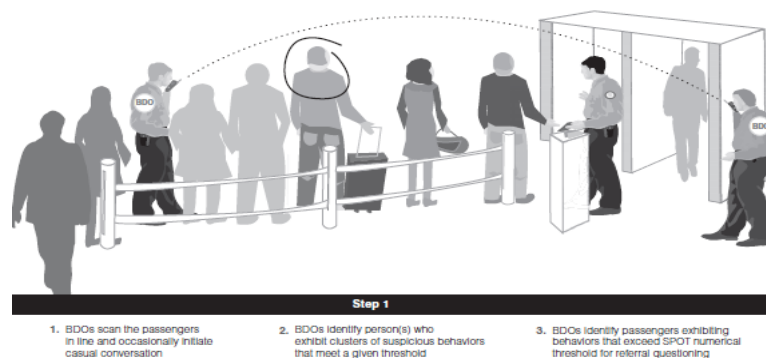
No estudo científico de ELKMAN (1997), contar uma falsidade evoca três emoções diferentes: o medo, a culpa e o prazer. Um pessoa que está a mentir pode sentir culpa por estar a mentir e ir contra as normas sociais comumente aceites, pode sentir medo de ser apanhado ou pode sentir prazer por ter a oportunidade de ter iludido alguém. Poderá ainda verificar-se a possibilidade de quem utiliza a decepção tentar iludir essas emoções, porém esse mecanismo de dissimulação é artificial e poderá também ser detetado. Nas suas palavras “é encorajador que um século após Darwin ter levantado a questão das expressões emocionais (...) este estudo aborda o tema com rigor, de uma forma empírica, na tradição de Darwin” (EKMAN e ROSENBERG, 1997, p. 14).

O sistema implementado consistia numa equipa de dois *Bdo's* e um agente/Polícia de segurança. Um *behaviour detetion officer* identificava passageiros que se encontrassem nas filas de espera de acesso aos aeroportos e que apresentassem

⁵¹ Cfr. Public law 107-71, de 19 de Novembro de 2001, aprovada pelo 107 th.. U. S. Congress.

padrões anormais de comportamento, considerando o *spot referral*⁵² existente, vertido numa *checklist* e um elemento das forças de segurança/*Bdo* 's, devidamente identificados e com coletes de alta visibilidade, os quais efetuavam a abordagem a pessoas previamente identificadas pelo *Bdo*.

Figura VII – Disposição tática dos *Bdo* 's (*checkpoint*)

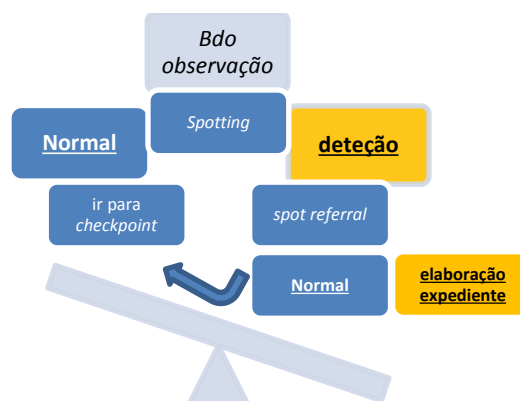


Fonte dos dados: UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, (2010, p. 11).

Esta disposição tática das entidades securitárias designa-se por *checkpoint*, podendo ser utilizados elementos unicamente uniformizados ou um sistema misto, onde um dos *Bdo* 's não se encontra fardado.

Podemos então verificar os procedimentos aplicados no *spotting*, conforme o seguinte diagrama.

Figura VIII – Diagrama de procedimentos do método



Adaptado de: UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2011, p. 12 .

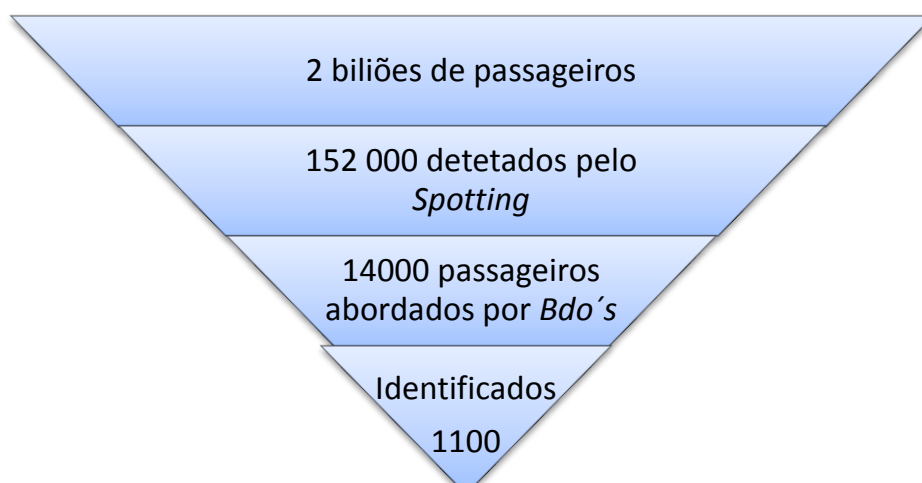
⁵² Cfr. Anexo A.

O método do *spotting* consiste na observação (direta ou indireta). Quando um elemento está a analisar os indícios comportamentais dos passageiros e após a deteção de um comportamento potencialmente desviante, através de *referral report*, podemos verificar três cenários:

1. Inexistência de comportamentos desviantes, sendo que os passageiros prosseguem para o *checkpoint* sem qualquer outro rastreio;
2. Existência de claros comportamentos desviantes, pelo que o passageiro é rastreado;
3. Dúvidas acerca da existência de comportamentos desviantes, sendo que é efetuada nova avaliação para determinar se os indícios se mantêm ou não, sendo que após essa fase pode ser encaminhado para a situação descrita no ponto 1 ou 2.

A aplicação deste método originou, de acordo com fontes da TSA, os seguintes resultados operacionais de 2007 até Setembro de 2010:

Figura IX – Relação passageiros/abordagem por Bdo's



Adaptado de UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2010, p. 43.

Em 2010, *The Government Accountability Office* (GAO) dos Estados Unidos divulgou um relatório a criticar a *Transportation Security Administration* por esta ter implementado o programa nos aeroportos americanos sem que tivesse validado

cientificamente a sua eficiência de uma forma sistemática e rigorosa e com rigor científico (UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2010).

As inúmeras críticas do método por uma larga franja da sociedade americana, destaque para uma notícia divulgada pelos elementos do aeroporto de Boston, funcionários da *Transportation Security Administration*, em que alertavam que 80% das abordagens a suspeitos nos aeroportos correspondiam a minorias, o que levava a crer que o *racial profiling* pudesse estar a acontecer, resultante do *spotting* (SCHMIDT, M. e LICHTBLAU, E., 2012).

Em 2013, o GAO questiona novamente a TSA acerca da eficiência do método *spotting* no sentido averiguar as poucas informações relacionadas com este método e os pouco relevantes números de detenções detetadas pelos *Bdo's*.

Esta comissão recomendou no seu relatório ao Congresso norte-americano que suspendesse o financiamento público do programa até que fosse comprovada, de uma forma sistemática definitiva, a sua mais-valia na deteção que alegadamente efetuava.

Ainda em 2013, o *Office Inspector General of the Department of Homeland Security*, emite um relatório denominado por *Transportation Security Administration's Screening of Pasengers by Observation Techniques* onde indica os resultados de uma auditoria efetuada por aquele gabinete e onde estabelece cinco recomendações para aumentar a eficiência e validade daquele programa (U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, 2013). Criticava ainda a TSA por não estabelecer um plano estratégico para garantir o sucesso desse programa; não possuir um programa de treino padronizado e testado cientificamente; não interagir com os seus parceiros estratégicos no aumento das informações disponibilizadas pelos *Bdo's* e por não haver um plano de custos associado, de modo a poder sustentar a decisão do senado para a continuidade, ou não, desse programa nos Estados Unidos da América.

Essas recomendações baseavam-se na necessidade de melhorar o *spot programme*, mormente:

1. A TSA devia tornar públicos os resultados da implementação do *spot programme* que utiliza a análise de desvios comportamentais;
2. Devia ainda implementar, de imediato, uma rigorosa política antissemita nos cursos iniciais de *spotting* e nas suas atualizações, de modo a poder estancar as situações de *racial profiling* identificadas nos aeroportos dos Estados Unidos da América;

3. O comitê do senado americano responsável pela supervisão da TSA devia avaliar a validade e eficácia do programa, por auditores independentes;
4. O *Office Inspector General of the Department of Homeland Security* devia rever as bases científicas do *spotting*, baseado em critérios científicos e objetivos; e
5. O *Government Accountability Office* devia rever o funcionamento do programa de financiamento do *spot programme*.

Como resulta da análise deste relatório, o programa estava em causa, resultante da sua fundamentação científica discutível, situações de ordem racial na deteção de pessoas suspeitas e na validade de financiamento deste programa com dinheiros públicos.

Em 2012, nos Estados Unidos da América existiam cerca de 2800 *Bdo's* com formação na área do *spotting* a operar nos aeroportos americanos onde a TSA exercia as suas competências, com um custo associado na ordem dos 840 milhões de dólares (ACLU, 2017).

Em 2017, a *American Civil Liberties Union* (ACLU, 2017), divulga um relatório criticando o presente método, nomeadamente no que concerne à fiabilidade dos indícios utilizados pelo *spot referral*⁵³, os quais, para aquela associação, não são fiáveis. Nesse relatório, a ACLU indica estudos da TSA, aos quais teve acesso por decisão judicial, na sequência da abertura de um *Freedom of Information Act*, em que não estava provada a eficiência e validade deste método, bem como não existiriam bases científicas para que fosse aplicado de uma forma sistemática e dentro da legalidade.

Para reforçar o esforço financeiro dos contribuintes americanos, neste relatório é indicado que, em 2015, o custo total das operações com o *spot programme* cifrava-se na ordem dos 1,5 biliões de dólares e haveria inúmeros relatos de falsos *suspeitos* detetados na aplicação das técnicas (HOMELAND SECURITY, 2016).

Foi também apurado um aumento exponencial na aplicação das técnicas de *spotting*, incluindo a introdução de elementos policiais sem farda (com roupas civis) para encetar operações de vigilância encobertas de modo a potenciar os resultados do modelo, sem a prévia autorização das entidades competentes. Constatou-se ainda que nos termos do relatório exarado pela ACLU, muitos desses agentes sem identificação

policial eram detetados em áreas que já tinham sido rastreadas ou após a zona de vistoria de segurança, com total liberdade de movimentos pelo aeroporto e sem qualquer limitação à sua atuação.

Estes agentes encetavam conversa com os passageiros que estivessem nas diversas áreas de segurança, através da aplicação de formas de entrevista ministradas no curso *spotting*, iniciando o processo de “interrogatório” sem que os passageiros se apercebessem da sua condição de agentes de autoridade. Deste modo podiam aceder a informações de caráter privado o que levanta sérias dúvidas acerca da legitimidade para o fazer (ACLU, 2017).

Atente-se para o simples fato de que a relutância de uma pessoa que era abordada em dialogar com o *Bdo* encoberto era motivo, segundo o manual de formação *spotting*, para ser rastreado e identificado como comportamento desviante e submetida a um processo adicional de verificação (ACLU, 2017).

Segundo VRIJ e MANN (2004), “comparados com pessoas que não iludem, mentirosos tendem a ser menos expressivos, mais assertivos, mais incertos e menos envolvidos”, o que torna a sua deteção mais difícil.

A título de exemplo, no caso em que uma pessoa admite falha de memória, a uma pergunta que lhe é colocada pode ser considerado como de veracidade duvidosa, mas também pode ser sinal de querer responder com verdade à mesma pergunta o que deixa os *Bdo*’s num dilema.

Conclui o estudo (VRIJ e MANN, 2004, pp.74-75) que as pessoas que tentam iludir outras pessoas estabelecem maior número de operações cognitivas, pelo que, muitas vezes poderão estar a evidenciar sinais compatíveis com as identificadas como de veracidade dos depoimentos, o que cientificamente coloca em questão o suporte científico do *spotting*.

Ainda no que concerne à formação *spotting* ministrada aos *Bdo*’s, foram identificados relatórios (STROMWALL, GRANHAG e HARTWIG, 2004) do conhecimento da TSA, em que se fundamenta que os elementos com formação de *spotting*, fruto de muitas variáveis, são muitas vezes mais permeáveis ao lapso do que outras pessoas sem formação. São indicadas como fatores que contribuem para esta situação a personalidade dos *Bdo*’s, a sua cultura e o local, o que pode contribuir para uma errada deteção.

⁵³ Remete-se para anexo o referido relatório de referencial *spotting* idem anexo A.

Em 2007, um artigo na *American Police Chief Magazine* acerca desta temática, questiona do ponto de vista policial algumas condicionantes para a implementação deste método. Apesar de concordar que em determinadas situações o método tem revelado alguma eficácia, apresentando alguns exemplos reais, levanta algumas questões pertinentes ao *spotting*:

1. A ação do *spotting* atua no ciclo de planeamento, ou seja, na vertente da prevenção criminal, sendo que a atuação da Polícia na fase pós-execução não se aplica, na generalidade dos casos, porquanto o terrorista é neutralizado/comete suicídio, exigindo uma mudança de paradigma;
2. As informações (*intelligence*) são um fator fundamental para a prossecução do método, na análise e procura de locais/pessoas suspeitas, sendo que, quando esta vertente falha a aplicação do *spotting* é bastante limitada;
3. Os terroristas utilizam métodos renovados e inovadores para iludir as autoridades policiais, através do conhecimento do *modus operandi* dos *Bdo's*, como a indução de ansiolíticos para minimizar as expressões corporais e normalizar algum sinal de ansiedade, medo ou prazer, detetáveis nos *checkpoints*; e
4. A dificuldade de implementação de modelos importados pelas congéneres estrangeiras, o qual poderá não ser aplicado nos países, face às diferenças culturais, legislação criminal nacional, ambientes políticos ambivalentes e aceitação dos cidadãos para a *ostensividade* do modelo.

Por sua vez, a TSA em resposta a este manancial de críticas exara um relatório denominado por *Screening of passengers by observation techniques: Fiscal year 2010 – Report to Congress* (HOMELAND SECURITY, TSA, 2010) onde fundamenta a utilização do método *spotting*, nos seguintes vetores:

1. Sugere que o *spot programme* é uma medida aplicada com bastante sucesso noutros países, destacando Israel e a aplicação pelos serviços de segurança de Israel há mais de 30 anos do método nos seus aeroportos;
2. Permite uma maior eficácia na segurança pelo fato de haver um *Bdo* e um agente de autoridade, o que maximiza/potencia a segurança;

3. Assegura que os passageiros de risco são sujeitos a um maior escrutínio com menos recursos, otimizando os poucos recursos existentes;
4. Ajuda na prevenção de atos terroristas através de um método sistemático e evitando, desta forma, uma abordagem *ad hoc* sem carácter científico;
5. A utilização da dupla *Bdo*/agente de segurança permite uma dupla validação da abordagem entre eles, otimizando a sua eficiência e validade; e
6. Permite verificar as suas deficiências, promovendo as correções e melhoria no sistema.

Em ordem a comprovar as evidências científicas que fundamentam o *spot programme* são taxativamente indicadas as seguintes metodologias:

1. O estudo de análise comportamental de PAUL EKMAN, através da análise das “micro-expressões”, o qual constitui o estudo base do modelo, conforme vimos anteriormente;
2. As experiências realizadas pelas forças de segurança noutros países com alegado sucesso;
3. Estudos conduzidos por DAVID GIVENS, diretor do *Center for non-verbal studies*, o qual evidencia as mais-valias da análise comportamental; e
4. Elaboração de um estudo conjunto que irá permitir a validação do método em parceria com o *American Institute of Research*.

De realçar que nesse relatório a TSA sugere a expansão do programa considerando que o *spotting* permite um aumento de vigilância face à ameaça terrorista, considerando que os terroristas têm aperfeiçoado os seus métodos e *modus operandi*, através da modificação dos seus ataques. Sugere, ainda, que o método seja utilizado noutros locais para além dos serviços de aviação (Comboios, barcos, eventos de grandes dimensões).

Consultado o estudo de validação efetuado pela TSA, em 2011, podemos constar que a investigação de campo inicia-se em 2007 e tem como objeto aprofundar a premissa de que em medida o *spot referral* é válido para os passageiros com comportamento desviante, classificados como *de risco* para a segurança ou ainda de pessoas que tentem iludir o sistema de segurança instituído nos aeroportos

(HOMELAND SECURITY, 2011). O estudo ressalva ainda para o fato de ser o primeiro estudo nesta área, mormente nas medidas de contraterrorismo, a ser objeto de uma validação científica, apesar das dificuldades de análise da amostra e à falta de análise de sistemas de vigilância semelhantes, as quais são inexistentes. O estudo indica ainda que existem provas acerca da utilidade do *spotting* e também reforça a fundamentação no quadro legal existente nos Estados Unidos da América e a assunção da sua legalidade (HOMELAND SECURITY, 2011, p. III).

Neste estudo são avaliados a base de dados do *spot referral* e o seu uso sistemático e os resultados daí inferidos, no quadro da avaliação de ameaças. São escrutinados 247 630 situações identificadas, em 175 aeroportos. Como amostra de comparação, são analisados os passageiros sujeitos a um controlo aleatório e posteriormente sujeitos ao *spot referral*, o que inclui 71 589 passageiros em 43 aeroportos.

Após a indicação da amostragem, o referido estudo de validação, fundamenta as seguintes considerações finais:

1. Determina que a generalidade dos passageiros detetados com o modelo *spotting* é extremamente baixa, representando uma detenção/identificação em cada 750 passageiros rastreados;
2. Estipula que o método *spotting* identifica, substancialmente, mais passageiros com comportamentos desviantes que a amostra aleatória, numa proporção de 9 vezes mais;
3. Insere que a percentagem de elementos detetados na amostra aleatória corresponde a apenas 8% dos que apresentam indícios nos termos do *spot referral*, o que insinua uma melhor eficiência no rastreio com menor efetivo; e
4. Indica que existem fortes evidências que legitimam o *spotting* como técnica válida para deteção de comportamentos desviantes (HOMELAND SECURITY, 2011, p. IV).

Como conclusões deste estudo de validação do método são apresentados indícios de que o *spot referral* identifica mais passageiros *de risco* para a segurança dos aeroportos, sendo que o grau de eficácia para os *Bdo's* foi considerado de

moderado a forte, mas significativamente melhor do que a escolha aleatória (HOMELAND SECURITY, 2011, p. IV).

Porém, e considerando que este estudo de validação foi pioneiro na detecção de comportamentos desviantes através da análise comportamental, reforça que não existe parametrização pré-estabelecida que permita uma validação irrefutável, porquanto estes não estão estabelecidos. Indica ainda que, apesar de existirem essas limitações, potencialmente a validação da análise do método pode ser considerada como razoável e credível (HOMELAND SECURITY, 2011, p. IV).

Constatamos que é discutível o método *spotting* nos Estados Unidos da América (STANLEY, 2013) (WEINBERG, 2010), continuando a gerar, até aos dias de hoje, controvérsia seja na sua fundamentação científica (VRIJ e MANN, 2004), seja na validação do método (ACLU, 2017) e da legalidade na abordagem a suspeitos (SCHMIDT, M. e LICHTBLAU, E., 2012).

CONCLUSÃO

A evolução do conceito de Estado tem sido fruto de várias contingências políticas que marcaram a história recente. Quer na sua aceção jurídica ou política, quer na sua aceção institucional, o Estado deve ser observado como um processo histórico em plena mutação, impulsionado pelos fins que pretende alcançar, nomeadamente a segurança, a justiça e o bem-estar da sociedade.

Assim, passamos a observar que a segurança já não diz exclusivamente respeito ao Estado, através dos contributos teórico-metódicos, em especial da escola de Copenhaga e cujo reflexo se verifica também na matéria em estudo. O *spotting* pode ser aplicado conforme a vertente securitária adotada por cada estado e tem por bases a implementação jurídico-constitucional vigente.

Estas conceptualizações de segurança influem numa nova perspetiva da segurança, no geral, e na segurança interna, em especial, promovendo uma permanente atualização no seu contexto.

O sistema de segurança interna, assente num conceito interdisciplinar, tem como objetivo, particularmente difícil e com algumas oportunidades, alcançar a coesão nacional para segurança da República Portuguesa, articulando-se como um modelo de geometria variável que pretende otimizar e projetar as capacidades operacionais dos vários sistemas, entidades, órgãos e serviços cuja atividade seja relevante para a segurança interna.

Nessa demanda pela segurança interna, a Polícia caracteriza-se pela manifestação da autoridade seja no exercício da sua atividade, está revestida de *ius imperii*. Nesse âmbito, a sua ação encontra-se diretamente ligada ao exercício de liberdades individuais, na medida em que o legislador ordinário tipifica normas de conduta e consequentes penas para quem as transgredir, pressupondo a condição humana, só intervindo a Polícia nas atividades de fazer perigar interesses gerais, fora do âmbito privado.

Constitui o seu objeto, a prevenção dos danos causados à vida em sociedade e que ponham em conflito os seus elementos, através de condutas previstas de uma forma clara, precisa e anterior na Lei.

Estes princípios basilares que regem a atuação policial são os pilares de uma sociedade moderna onde se espera da Polícia o respeito pelos direitos das pessoas na sua atividade de representação do poder democrático do Estado.

No que concerne às ameaças à segurança interna e a necessidade de prevenir os danos, os serviços de inteligência são de extrema importância para uma melhor e mais eficiente tomada de decisão. Assim, defendemos que a inteligência policial favorece a predição dos perigos e o afastamento das incivildades, em especial dos delitos socialmente alarmantes, além de servirem de suporte à gestão de incidentes na via pública.

Acresce referir que a *abordagem a pessoas* que caracteriza o cerne do modelo *spotting*, não é mais do que um ato pré-identificativo por parte do agente policial na deteção de comportamentos desviantes por parte de um cidadão e que merece a intervenção deste na vertente da prevenção.

Podemos então verificar que a premissa de que o modelo *spotting* traduzir-se-á num reforço de prevenção no modelo de policiamento português e não na vertente repressiva ou judiciária, é confirmada no âmbito deste estudo.

O ato de identificação de um cidadão supõe a existência de determinados pressupostos legais. Estipula o legislador que antes de procederem à identificação nos termos processuais, os OPC devem provar a sua qualidade, bem como, comunicar ao *suspeito* as circunstâncias que fundamentam a obrigação de identificação e indicar os meios por que este se pode identificar. Resulta deste estudo que a premissa de que o modelo *spotting* têm fundamento legal-constitucional no quadro legislativo nacional é manifestamente verificada, porquanto, claramente, se apura que a Polícia, *ad inicio* atua na vertente da prevenção, sendo a abordagem um ato pré-processual, mas fundamentado nos termos da legislação no âmbito da segurança interna.

Mesmo após essa abordagem inicial, e se o agente verificar a existência de outros indícios no comportamento desviante do indivíduo que foi detetado, terá de cumprir escrupulosamente os preceitos legais no que concerne à identificação/detenção do indivíduo.

No nosso entender, a definição do conceito de *spotting*, é de capital importância no sentido de estabelecer o objeto e objetivos da referida técnica de forma a conceptualizar o método. Assim, concluímos que o *spotting* consiste no conjunto de técnicas preventivas de segurança, na deteção e abordagem a pessoas com comportamentos desviantes. Este conjunto de técnicas permite uma abordagem a pessoas sendo que, se não houver as fundadas suspeitas de uma intenção ilícita, podemos considerar a ameaça nula. Nos casos em que a suspeita continua a persistir, mas não existe fundados indícios que legitimem uma ação mais intrusiva, continua a

monitorização da pessoa através do *spotting*, sem lesões dos direitos fundamentais dos cidadãos.

No âmbito do nosso estudo, corroboramos que a base científica referencial para este método securitário constitui o estudo de PAUL EKMAN, na década de 70, nomeadamente a análise das microexpressões que permitam detetar fatores de *stress*, medo ou prazer aquando da realização de uma ação ilícita.

Nessa senda, a análise do *spot programme* desenvolvido nos Estados Unidos da América, o qual foi o objeto do nosso estudo considerando a sua consistência de aplicação nos últimos 15 anos e por ser um referencial nos estudos científicos realizados, na validação do método, permite-nos algumas considerações.

Conforme relatório de 2010 (UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2010), o GAO critica a implementação do programa em território americano sem que tivesse validado cientificamente a sua eficiência de uma forma sistemática e rigorosa e com rigor científico. A este propósito, defendemos que a adaptação de modelos com caráter sistemático, a nível internacional, carece de validação e adaptação cultural (BEATON *et al*, 2000, pp. 3186-3191). Assim, parece-nos elementar que exista uma avaliação/validação do método para Portugal, de modo a que se possa obter equivalência nos resultados/técnicas e considerando o objetivo pré-estabelecido na área da prevenção criminal, no sentido de se manter a sua fiabilidade e rigor.

Estes modelos também “se constroem e articulam e se modificam (numa perspectiva evolucionista e de mudança) sabendo, à partida, que esses modelos fazem parte de um sistema de Polícia mais vasto, com uma base cultural e normativa distinta e expostos a uma envolvente social diversa” (OLIVEIRA, 2006, p. 98). Espera-se, assim, que a PSP permaneça na vanguarda dos modelos aplicados à vertente da prevenção, evoluindo nas suas técnicas de segurança.

O *staff* da TSA alertava que 80% das abordagens a suspeitos nos aeroportos correspondiam a minorias, o que levava a crer que o *racial profiling* pudesse estar a acontecer, resultante da aplicação do *spotting* (ACLU, 2017) (SCHMIDT, M. e LICHTBLAU, E., 2012).

Em Portugal não existem estes dados porquanto não existem registos que permitam a monitorização e avaliação referencial do método. Estes dados devem ser registados por forma a possibilitar a elaboração de estudos de validação e correção do método.

Em 2013, nos Estados Unidos da América questionou-se acerca da eficiência do método *spotting* no sentido averiguar as poucas informações relacionadas com este método e os pouco relevantes números de detenções detetadas pelos *Bdo's* (Homeland Security, 2013).

Nesse ano houve uma recomendação ao Congresso norte-americano (UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2013) para que suspendesse o financiamento público do programa até que fosse comprovada, de uma forma sistemática definitiva, a sua mais-valia na deteção que alegadamente efetuava. Foram ainda identificadas estratégias para melhorar a eficiência do modelo, como a necessidade de se estabelecer um plano estratégico para garantir o sucesso desse programa; dotar o método com um programa de treino padronizado e testado cientificamente; melhoria na interação das entidades securitárias com os seus parceiros estratégicos na vertente da *intelligence*, necessidade de reciclagem dos cursos base dos *Bdo's* e por não haver um plano de custos associado.

Após a consulta do estudo de validação do método pela TSA (HOMELAND SECURITY, 2011) são apresentados indícios de que o *spot referral* identifica mais passageiros *de risco* para a segurança sendo que o grau de eficácia dos *Bdo's* foi considerado de moderado a forte, mas significativamente melhor do que a escolha aleatória.

Considerando que este estudo de validação foi pioneiro na deteção de comportamentos desviantes através da análise comportamental, não existe parametrização pré-estabelecida que permita uma validação irrefutável, porquanto estes não estão estabelecidos. Indica que apesar de existirem essas limitações, potencialmente, a validação da análise do método pode ser considerada como razoável e credível.

No que concerne à premissa de que os mecanismos existentes nos países onde já foi implementado legitimam e/ou asseguram a eficiência na deteção de tais atividades, consideramos que existem limitações no método e na sua fundamentação. O estudo de validação do método (HOMELAND SECURITY, 2011) utilizado como base científica da técnica, apesar destas limitações, indica que quando comparados os resultados com a amostragem aleatória apresentam melhores índices de deteção.

Em suma, a aplicação do *spotting* na polícia portuguesa apresenta algumas considerações que nos parecem interessantes no âmbito desta investigação. As vantagens de aplicação deste método compreendem a sua inserção na vertente da

prevenção, em geral, podendo evitar preventivamente a produção de danos que, por norma, poderão ser gravosos para a sociedade em geral. Sendo aplicado a nível local, pelo conhecimento da área e da população por partes dos Agentes policiais é uma mais-valia no preenchimento dos requisitos para efetuar uma correta análise na deteção de comportamentos desviantes e eficiência no método.

Podemos ainda indicar que o *spotting* é eficiente porquanto utiliza o efetivo à disposição dos comandantes de Esquadra ou promove a colaboração/interação de subunidades (ex. Esquadra genérica/Esquadra de investigação criminal/Esquadra de Intervenção e fiscalização policial) na delineação de estratégias por parte dos comandantes das unidades policiais, não necessitando de reforço no efetivo, o qual genericamente costuma ser escasso. A necessidade de formação para o dispositivo com formadores internos (possuidores do curso de formação de formadores das TDAP) apresenta custos reduzidos para o objetivo do método.

Assim, estabelecemos como oportunidade a formação alargada do efetivo policial, como mais uma técnica na área da prevenção, sendo a formação essencial na melhoria da prestação de serviço policial. O epítome *abordar pessoas e não suspeitos* deste modelo favorece uma interação com os cidadãos que se complementa com o policiamento de proximidade instituído na Polícia de Segurança Pública.

Outra potencialidade consiste no valor referencial da marca, *i.e.*, no estabelecimento de uma marca de referência, com método e rigor científico, para ser aplicada e divulgada pelos meios de comunicação social, como mais uma ferramenta de prevenção criminal no combate ao terrorismo pela Polícia de Segurança Pública. Potencia essa divulgação o facto de o *spotting* ter uma aplicação internacional com a envolvência de vários países pelo mundo, o que permite ainda a possibilidade de realização de parcerias com outras forças de segurança (nacionais e internacionais) na aplicação deste método, seja na discussão de boas práticas do método seja na evolução/correção dos procedimentos.

Na aplicação deste modelo é essencial que exista motivação de todos os elementos policiais que estejam envolvidos, pelo mero facto do método utilizado ser a observação. Se os elementos não estiverem devidamente atentos e concentrados nesta tarefa todo o método vai apresentar incorreções, porquanto a deteção não é efetuada ou, ainda pior, leva a “falsos positivos”. Nos dias de hoje e face às constantes inovações tecnológicas na área das comunicações e na desmotivação dos elementos policiais

(MOREIRA, 2011) podem levar a que os fatores inerentes à observação sejam menos profícuos, com clara influência na eficiência do método.

Outra vulnerabilidade poderá advir das limitações existentes na legislação portuguesa na aplicação do *spotting*. Como constatámos, existem alguns limites na aplicação deste método, o que pode conduzir a um menor envolvimento dos agentes policiais. A ténue fronteira entre o conceito *abordagem a pessoas e não a suspeitos* face ao dever de identificação de um cidadão perante um agente de autoridade pode levar a uma insegurança por parte dos agentes de deteção. Apesar desta dificuldade, verificamos que a abordagem do elemento policial a um cidadão que apresente comportamentos desviantes tem fundamentação na legislação portuguesa, mormente na prevenção geral nos termos da segurança interna e torna-se menos lesivo dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Decorre da análise de implementação que efetuamos deste método nos Estados Unidos da América, através do *spot programme*, que a não sistematização do método, bem como a não adaptação ao sistema cultural americano, notoriamente fragiliza a técnica. A nível externo, a propagação de notícias acerca da não fundamentação e validação do método nos Estados Unidos da América levou a um manancial de críticas que se mantêm atualmente pela sociedade e meios de comunicação americanos (STANLEY, 2013) (WEINBERG, 2010). A nível interno, as constantes notícias de procedimentos incorretos, a pressão pelo cumprimento dos objetivos operacionais determinados pelo número de detenções das deteções e a responsabilização disciplinar de agentes de deteção pode atenuar a proatividade (ASSOCIATED PRESS, 2011).

As críticas ao programa (ACLU, 2017) interferem na aceitação pela sociedade da aplicação do método por ser considerado potencialmente subjetivo e com falta de rigor. Essa mesma crítica é potenciada pelos inúmeros casos de *racial profiling* verificadas nos últimos 15 anos pela TSA (THE GUARDIAN, 2017) (SCHMIDT, M. e LICHTBLAU, E., 2012).

A implementação do método *spotting*, em Portugal, deve primar pela correção dos exemplos menos positivos dos EUA. Para legitimar a técnica devem ser iniciados mecanismos de controlo internos, *e.g.*, relatórios *spotting* para posterior análise das deteções; validação do método através de estudos parametrizados para a realidade portuguesa e avaliação da formação ministrada por forma a reforçar a importância de exclusão do *racial profiling* na atividade *spotting*. Todo este rigor de aplicação do método permitirá uma melhor difusão/legitimação da marca *spotting* no contexto

nacional e internacional, proporcionando o reforço da prevenção e, conseqüentemente, um reforço da imagem de Portugal como país seguro (GLOBAL PEACE INDEX, 2017, p. 10) (U. S. DEPARTMENT OF STATE, 2017).

Terminamos com a partilha do pensamento de FERNANDO PESSOA o qual nos permite refletir acerca do futuro nesta constante demanda securitária: “Esperar pelo melhor e preparar-se para o pior: eis a regra” (PESSOA, 1968, p. 228).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DICIONÁRIOS E ENCICLOPÉDIAS

CORREIA, S. (1994). *Dicionário jurídico da administração pública*. Vol. VI. Lisboa.

MELLO, M. C. (2006). *Dicionário jurídico*. 4.^a Edição. Dinalivro.

OBRAS GERAIS E ESPECÍFICAS

AMERICAN CIVIL LIBERTIES UNION (2017). *Bad trip: Debunking the TSA's Behaviour detection programme*. New York, ACLU foundation.

AMERICAN PSYCHOLOGICAL ASSOCIATION (2010). *Publication manual of the American psychological association*. Washington DC, USA: APA.

ALMEIDA, JOSÉ V. G. (1998). “Todo um polícia é um cidadão; Todo o cidadão é uma pessoa” in *Direitos humanos e eficácia policial: Seminário internacional*. Lisboa, IGAI.

ARISTÓTELES (1989). *Tratado da Política*. Mem Martins: Publicações Europa América.

BARREIROS, J. A. (1989). *Manual do Processo Penal*. Lisboa: Universidade Lusíada.

BAUMAN, Z. (2001). *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Zahar Ed.

BAUMAN, Z. (1989). *A Liberdade*. Lisboa: Editorial Estampa.

BEATON, D.E., BOMBARDIER, C., GUILLEMIN, F., e TERRAZ, M. B., (2000). *Guidelines for the Process of Cross-Cultural Adaptation of Self-Report Measures*. Spine: 25(24).

BECCARIA, C. (1998). *Dos Delitos e das Penas*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

BILGER, A. (2014). *Backgrounder*. USA: Washington: Institute of the study of war.

BILHIM, J. (2002). *Questões actuais de gestão de recursos humanos*. Instituto superior de Ciências sociais e políticas: Lisboa.

BISPO, A. J. (2004). “A função de informar” in *Informações e Segurança – Estudos em honra do general Pedro Cardoso*. Lisboa: Almedina.

CAETANO, M. (1977). *Manual de Direito Administrativo*. Edição brasileira de 1977, 1.^a Reimpressão portuguesa. Coimbra: Livraria Almedina.

CANOTILHO, J. J. e MOREIRA, V. (1993). *Constituição da república portuguesa anotada*. 3.^a Edição. Coimbra: Coimbra Editora.

CANOTILHO, J. J. e MOREIRA, V. (1984). *Constituição da república portuguesa anotada*. 1.^o Volume, 2.^a Edição. Coimbra: Coimbra Editora.

- CARPENTER, E. (1910). *Prisões, Polícia e Castigo*. Lisboa: Edição da tipografia de Francisco Luiz Gonçalves.
- CARTER, D. L. (2009). *Law enforcement intelligence*. Second edition. USA: U. S. Department of Justice.
- CHIAVENATO, I. (1987). *Administração de Empresas: Uma abordagem contingencial*. 2.^a Edição. São Paulo: McGraw-Hill.
- CLEMENTE, P. J. (2007). “As informações policiais – palimpsesto” in *Estudos de homenagem ao Juiz Conselheiro António Neves Ribeiro*. Coimbra: Almedina.
- CLEMENTE, P. J. (2004). “O paradigma da Polícia Privada” in *Estudos de homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva*. Coimbra: Livraria Almedina.
- CLEMENTE, P. J. (2000). *A Polícia em Portugal: Da dimensão Política Contemporânea da Seguridade Pública*. Lisboa: Universidade Técnica.
- CONSELHO SUPERIOR DE MAGISTRATURA (2008). *Comentário sobre proposta de lei de organização da investigação criminal e proposta de lei de segurança interna*. Lisboa.
- CORREIA, E. P. (2015). *Liberdade e Segurança*, Lisboa: ISCPSI – ICPOL.
- CORREIA, E. P. (2012). *Política e Segurança: Teorias e Conjunturas da Actualidade*. in CORREIA, E. P. e DUQUE, R. S. (2012). *O Poder Político e a Segurança*. Lisboa: ed. Observatório Político e Fonte da Palavra.
- CORREIA, J. M. S. (2013). *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*: reimpressão de 2013. Almedina Editora.
- COSTA, M. R. N. (2002). *O Problema do mal: na polémica anti maniqueia de Santo Agostinho*. Vol. 139. Rio Grande do Sul: EDIPUCRS.
- CUSSON, M. (2006). *Criminologia*. 1.^a Edição. Casa das Letras/Editorial Notícias.
- DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY (2013). *Transportation Security Administration's Screening of Passengers by Observation Techniques*. Washington: Department of Homeland Security.
- DIAS, M. D. A. (2001). *Liberdade, Cidadania e Segurança*. Coimbra: Livraria Almedina.
- DOISE, W. (1980). *Psicologia Social Experimental*. Moraes Editores.
- ELIAS, L. (2018). *Ciências Policiais e Segurança Interna: Desafios e Prospetivas*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- ENDSLEY, M. R. (1995). “Towards a theory or situation awareness” in *dynamic systems*. Ed. human factor, n. 37.

- FERREIRA, J. F. (2006). *As políticas de segurança e os modelos de policiamento – a emergência do policiamento de proximidade*. Coimbra: Edições Almedina.
- FERNANDES, L. F. e VALENTE, M. M. G. (2005). *Segurança Interna: Reflexões e Legislação*. Coimbra: Livraria Almedina.
- FERNANDES, L. F. (2014). *Intelligence e Segurança Interna*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- FONTES, J. (2015). “A superioridade ética do estado” in CORREIA, E. P. *Liberdade e Segurança*. Instituto Superior e Ciências Policiais e Segurança Interna e Observatório Político.
- GARCIA, M. G. F. P. D. (1994). *Da justiça administrativa em Portugal: Sua origem e evolução*. 1.^a Edição. Lisboa: Universidade Católica Editora.
- GARZÓN, B. (2006). *Um mundo sem medo*. Edições Âmbar.
- GLOBAL PEACE INDEX. (2017). *Measuring place in a complex world*. Sydney: Institute for economics & peace .
- GODSON, R. (1987). “Intelligence: An american view” in *British and American Approaches to Intelligence* (pp. 3-36). London: Palgrave Macmillan.
- GONÇALVES, M. L. M. (1979). *Código de Processo Penal Anotado*. 3.^a Edição. Coimbra: Almedina.
- GRAÇA, P. B. (2009). *Mundo Secreto: História do presente e intelligence nas relações internacionais*. ISCSP.
- HERNANDEZ, D. M. M. (2009). “El otro paradigma de la seguridad” in *Alegatos*. n.º 72, México.
- JENKINS, B. M. (2001). *Protecting public surface transportation against terrorism and serious crime: An executive overview*. Mineta Transportation Institute: College of Business, San José State University.
- KRIZAN, L. (1999). *Intelligence Essentials for Everyone*. Washington: Joint Military Intelligence College.
- LOWENTHAL, M. M. (2009). *Intelligence: From secrets to policy*. Fourth Edition. Washington: CQ Press.
- MAXIMIANO, R. (1998). *Controlo Externo da Actividade Policial*. Vol. II. Lisboa: IGAI.
- MEDEIROS, R. M. M. (2001). *Estudo Exploratório das Informações na PSP* (Tese de licenciatura, ISCPSI).

- MIRANDA, J. A. B. (1997). *Política e Modernidade, Linguagem e Violência na Cultura Contemporânea*. Lisboa: Edições Colibri.
- MIRANDA, J. (1997). *Manual de Direito Administrativo*. Tomo III. 3.^a Edição. Coimbra: Coimbra Editora.
- MOREIRA, A. (2004). *Informações e Segurança*. Lisboa.
- MOREIRA, M. J. M. (2011). *Recrutamento, selecção, formação, avaliação de desempenho na PSP – Repercussões na motivação, satisfação e desempenho*. Universidade do Minho: Escola de Economia e Gestão.
- MOURGEON, J. (1982). *Os Direitos do Homem*. Mem Martins: Colecção Saber.
- NAÇÕES UNIDAS (2001). *Direitos humanos e aplicação da lei*. Genebra, Nações Unidas.
- NASR, H. (2013). *Nobre Alcorão para a Língua Portuguesa*. Suratu Al Fatihah, São Paulo: Complexo do Rei Fahd.
- OLIVEIRA, J. F. (2006). *As políticas de segurança e os modelos de policiamento: A emergência do policiamento de proximidade*. Almedina.
- OTERO, P. (2001). “Coordenadas jurídicas da privatização da administração pública” in *Os caminhos da privatização da administração pública*. Coimbra: Coimbra Editora.
- PESSOA, F. (1968). *Textos Filosóficos*. Volume I, impressão 1993. Lisboa: Ática.
- PINTO, A. A. T. (2001). *A Tramitação Processual Penal*. 2.^a Edição. Coimbra: Coimbra Editora.
- PLATÃO (1996). *A República*. 8.^a Edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- POLITEIA (2011). *Revista do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*. Ano VIII, ISCP SI.
- QUIVY, R., e CAMPENHOUDT, L. (1998). *Manual de investigação em ciências sociais*. 2.^a Edição. Lisboa: Gradiva Editora.
- RAPOSO, J. (2006). *Direito Policial I*. Coimbra: Edições Almedina.
- SAHM, C. (2006). *Hard Won Lessons: Transit Security*. USA, Safe Cities Project.
- SARMENTO, M. (2013). *Metodologia científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- SARTER, N. B. e WOODS D.D. (1991). *Situation awareness: A critical but Defined Phenomenon*. Tomo I, IJAP.
- SOUSA, M. R. e MATOS, A. S. (2004). *Direito Administrativo Geral: Introdução e princípios fundamentais*. Tomo I. 1.^a Edição. Publicações D Quixote.

SOUSA, M. e SEQUEIRA, G. (1991). *Introdução ao estudo do direito*. Publicações Europa-América.

STROMWALL, L., GRANHAG, P. A. e HARTWIG, M. (2004). *10 Practitioners' beliefs about deception: The detection of deception in forensic contexts*. Cambridge: University press.

TEIXEIRA, S. (1998). *Gestão das Organizações*. Lisboa: McGraw-Hill.

TOMÉ, L. (2010). “Segurança e Complexo de Segurança: Conceitos Operacionais” in *JANUS.Net: Observare*. Vol. 1. n.º 1. Universidade Autónoma de Lisboa.

TRECHSEL, S. (1998). “A Polícia e os direitos do Homem” in *Direitos Humanos e Eficácia Policial: Seminário Internacional*. Lisboa: IGAI.

TORRES, J. M. M. (2005). *A Investigação Criminal na PSP: O Modelo Actual e Perspectivas de Evolução ao Encontro do Conceito de Polícia Técnica de Proximidade*. ISCPSI.

VALENTE, M. M. G. (2013). *Do ministério público e da polícia: Prevenção criminal e acção penal como execução de uma política criminal do ser humano*. Lisboa: Universidade Católica Editora.

VALENTE, M. M. G. (2004). *Dos órgãos de Polícia Criminal*. Coimbra: Livraria Almedina.

ARTIGOS EM REVISTAS CIENTÍFICAS

BAKER, D. (2015). “Tourism and Terrorism: Terrorists Threats to Commercial Aviation Safety & Security” in *International Journal of Safety and Security in Tourism and Hospitality*. Palermo: Facultad de ciencias economicas.

BITTNER, E. (1991). “De la faculté d’user de la force comme fundament du role de la police” in *Les cahiers de la sécurité intériure*. Paris: IHESI, n.º 3.

CARDOSO, P. (1980). “As Informações em Portugal” in *Edição da revista Nação e Defesa*. Lisboa: CEGRAF/Ex. Lisboa.

FEITEIRA, A. (2006). “A Segurança e Defesa: um domínio único?” in *Revista - Segurança e Defesa – n.º 1*. Lisboa.

GUEDELHA, M.J.M. (2013). “Sistema de Segurança Interna Português - A reforma de 2008: Forças e Fraquezas” in *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*. Lisboa.

MAGALHÃES, H. (2006). “Zona Económica prisional: Arquétipo ou Paradoxo?” in *Revista - Segurança e Defesa – n.º 1*. Lisboa.

MIRANDA, J. M. M. L. (2012). “Estado social, crise económica e jurisdição constitucional” in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. N.º 53.

PEREIRA, R. (1998). “Produção de Informações de Segurança no Estado de Direito Democrático” in *Informações e segurança interna*. Revista de Ciência e Cultura Lusíada. Coimbra: Coimbra Editora.

LEGISLAÇÃO INTERNACIONAL

RESOLUÇÃO n.º 60/288, de 8 de Setembro, das NAÇÕES UNIDAS.

PUBLIC LAW 107-71, de 19 de Novembro de 2001, aprovada pelo 107 th.. U. S. Congress.

LEGISLAÇÃO PORTUGAL

DECRETO LEI n.º 203/2006, de 27 de outubro.

DECRETO-LEI n.º 78/87, de 17 de fevereiro

DECRETO DE LEI n.º 185/72, de 31 de maio

DECRETO-LEI n.º 126-A/2011, de 29 de dezembro da Presidência do Conselho de Ministros.

LEI n.º 79/2009 de 12 de agosto.

LEI n.º 74/2009, de 12 de agosto.

LEI n.º 53/2008, de 29 de agosto, alterada pelo DECRETO-LEI n.º 49/2017, de 24 de maio.

LEI n.º 49/2008, de 27 de agosto.

LEI n.º 53/2007, de 31 de agosto.

LEI n.º 20/87, de 12 de junho.

LEI n.º 44/86, de 30 de setembro.

LEI n.º 5/95, de 21 de fevereiro.

LEI n.º 4/2004, de 6 de novembro.

LEI n.º 1/2012, de 11 de maio.

LEI n.º 10/2017, de 3 de março.

PARECER n.º 1/2008, de 11 de janeiro.

PROGRAMA DO XVII GOVERNO CONSTITUCIONAL.

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS n.º 45/2007, de 19 de março

RESOLUÇÃO DE CONSELHO DE MINISTROS n.º 12/88, de 14 de abril.

REGIMENTO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA n.º 1/2007, de 20 de agosto, com a 3.^a alteração nos termos da alteração do Regimento n.º 1/2018, de 22 de Janeiro.

IMPrensa

SCHMIDT, M. e LICHTBLAU, E. (2012). “racial-profiling-at-boston-airport-officials-say” in *New York Times*: 11AGO2011. (Em linha). Disponível em <https://www.nytimes.com/2012/08/12/us/racial-profiling-at-boston-airport-officials-say.html>. (Consultado em 10 de Janeiro de 2018).

STANLEY. J. (2013). “Spot off” in *ACLU News*. (Em linha) Disponível em <https://www.aclu.org/blog/national-security/spot?redirect=blog/spot>. (Consultado em 17 de Maio de 2018).

THE GUARDIAN. (2017). “TSA screening program risks racial profiling and shaky science-study” in *The Guardian*. (Em linha). Disponível em <https://www.theguardian.com/us-news/2017/feb/08/tsa-screening-racial-religious-profiling-aclu-study>. Consultado em 12 de Outubro de 2017.

WEINBERG, S. (2010). “Airport security” in *Nature: internacional weekly journal of science*. (Em linha). Disponível em <http://www.nature.com/news/2010/100526/full/465412a.html>. (Consultado em 14 de Abril de 2018).

WINTER, J. (2015). “The TSA behavior detection program targeting undocumented immigrants, not terrorists” in *The intercept*. (Em linha). Disponível em <https://theintercept.com/2015/04/06/exclusive-tsa-behavior-detection-program-targeting-immigrants-terrorists/>. (Consultado em 12 de Janeiro de 2017).

Fontes Eletrônicas

AMERICAN PUBLIC TRANSPORTATION ASSOCIATION (2000). *Public transportation fact book*. American public transportation association, USA. (Em linha). Disponível em <https://www.aclu.org/foia-document/aviation-security-efforts-validate-tsas-passenger-screening-behavior-detection-program>. (Consultado em 17 de novembro de 2017).

AMNISTIA INTERNACIONAL (2014). *Stop and search powers pose a risk to human rights - Acknowledging and tackling ethnic profiling in the Netherlands*. Netherlands: Amnesty International, April de 2014. (Em linha). Disponível em https://www.amnesty.nl/content/uploads/2016/11/amnesty_stopandsearchpowersposea risktohumanrights.pdf?x32866. (Consultado em 30 de Janeiro de 2018).

ASSOCIATED PRESS. (2011). “TSA probes racial profiling accusations at Honolulu airport” in *Association press*. (Em linha). Disponível em <http://www.staradvertiser.com/2011/12/01/breaking-news/tsa-probes-racial-profiling-accusations-at-honolulu-airport/>. (Consultado em 14 de Outubro de 2018).

BORUM, R., FEIN, R., e VOSSEKUIL, B. (2012). *A dimensional approach to analyzing lone offender terrorism. Aggression and violent behavior*. volume 17, issue 5. (Em linha). Disponível em <https://doi.org/10.1016/j.avb.2012.04.003>. (Consultado em 04 de janeiro de 2018).

DAVIS, P. K., PERRY, W. L., BROWN, R. A., YEUNG, D., ROSHAN, P. e VOORHIES, P. (2013). *Using behavioral indicators to help detect potential violent acts*. Rand Corporation. (Em linha). Disponível em: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR200/RR215/RAND_RR215.pdf. (Consultado em 24 de dezembro de 2017).

EUROPEAN COUNCIL (2010). *Internal Security Strategy for the UE – 5842/2/10 REV2*. Brussels. (Em linha). Disponível em <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%205842%202010%20REV%202>. (Consultado em 18 de Abril de 2017).

EUROPEAN UNION. (2011). *EU Safee Report*. (Em linha). Disponível em https://cordis.europa.eu/result/rcn/https://cordis.europa.eu/result/rcn/47868_en.html47868_en.html. (Consultado em 10MAI2018).

EUROPOL (2014). *European Union Terrorism Situation and Trend Report: 2014*. European Police Office. Eurostat. (Em linha). Disponível em <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/te-sat-2014-eu-terrorism-situation-and-trend-report>. (Consultado em 12 de outubro de 2017).

FILHO, C. C. (1998). “Políticas Públicas de Segurança e a Questão Policial” in *Seminário a polícia e o Controle Civil*. São Paulo, Núcleo de estudos de violência da USP. (Em linha). Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88391999000400003. (Consultado em 18 de janeiro de 2018).

HOMELAND SECURITY. (2016). *Verification Review of Transportation Security Administration's Screening of Passengers by Observation Techniques/Behavior Detection and Analysis Program*. (Em linha). Disponível em: <https://www.oig.dhs.gov/assets/VR/FY16/OIG-16-111-VR-Jul16.pdf>. (Consultado em 01 de janeiro de 2018).

HOMELAND SECURITY (2011). *Spot referral report validation study; final report volume I: Technical Report*. Washington, U. S. Department of Homeland Security: Science and technologie directorate. (Em linha). Disponível em <https://www.gao.gov/assets/660/658923.pdf>. (Consultado em 11 de Maio de 2017).

PROGRAMA DO XVII GOVERNO CONSTITUCIONAL. Capítulo IV, Secção III. (Em linha). Disponível em <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc17/programa-do-governo/programa-do-xvii-governo-constitucional.aspx>. (Consultado em 15 de Agosto de 2017).

SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA (2014). *Relatório Anual de Segurança Interna*. (Em linha). Disponível em https://www.apav.pt/apav_v2/images/pdf/RASI_2014.pdf. (Consultado em 10 de dezembro de 2017).

SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA. (2007). *Relatório preliminar do IPRI, sobre Sistema de Segurança Interna*. (Em linha). Disponível em http://reformassi.mai.gov.info/wp-content/uploads/2007/03/estudo_preliminar.pdf. (Consultado em 12OUT2017).

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. (2013). *AVIATION SECURITY: TSA Should Limit Future Funding for Behavior Detection Activities*. USA, United States Government Accountability Office. (Em linha). Disponível em <https://www.gao.gov/products/GAO-14-199>. (Consultado em 01 de março de 2017).

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. (2010). *Aviation Security: Efforts to validate TSA's passengers screening behavior detection program underway, but opportunities exist to strengthen validation and address operational challenges*. USA, United States Government Accountability Office. (Em linha). Disponível em <https://www.gao.gov/products/GAO-10-763>. (Consultado em 12 de Março de 2017).

U. S. DEPARTMENT OF STATE. (2017). *Internacional travels*. (Em linha). Disponível em <https://travel.state.gov/content/travel/en/international-travel/International-Travel-Country-Information-Pages/Portugal.html#ExternalPopup>. (Consultado em 12 de Maio de 2018).

ANEXOS

SENSITIVE SECURITY INFORMATION		REV 4
SPOT REFERRAL REPORT		
Version 4.0		Revised 02/23/2009
PART I: Behavioral Observation		
Date: _____	Time: _____	SPOT Team Member (Last, First): _____
Airport: _____	Location: _____	SPOT Team Member (Last, First): _____
Initial Observation Reported by: _____		SPOT Team Member (Last, First): _____
Section 1 Environmental Baseline (Please provide a brief narrative of the environmental baseline at the time of the referral below)		
Section 2 Observation and Behavior Analysis		
1 Point (each): STRESS Factors <ul style="list-style-type: none">_____ Males 20-40 years old traveling together who are NOT part of a family_____ Arrives late for flight, if known_____ Avoids eye contact with security personnel or LEO_____ Exaggerated yawning as the individual approaches the screening process_____ Excessive fidgeting, clock watching, head-turning, shuffling feet, leg shaking_____ Excessive perspiration inconsistent with the environment._____ Face pale from recent shaving of beard_____ Facial flushing while undergoing screening_____ Faster eye blink rate when individual requested to submit to screening procedures_____ Increased breathing rate, panting_____ Obvious "Adam's Apple" jump when requested to submit to screening procedures_____ Protruding or beating neck arteries_____ Repetitive touching of face_____ Rubbing or wringing of hands_____ Strong body odor_____ Sweaty palms_____ Trembling_____ Whistling as the individual approaches the screening process	2 Points (each): FEAR Factors <ul style="list-style-type: none">_____ Bag appears to be heavier than expected or bag does not suit the individual's appearance_____ Bulges in clothing_____ Cold penetrating stare_____ Constantly looking at other travelers or associates_____ Exaggerated emotions or inappropriate behaviors to the location such as crying, excessive laughter, or chatter_____ Exaggerated, repetitive grooming gestures_____ Hesitation/indecision on entering checkpoint or submitting to screening process_____ Individuals who are seemingly unrelated but display identical dress or luggage_____ Powerful grip of a bag and/or hand inside the bag_____ Rigid posture, minimal body movements with arms close to sides_____ Scans area, appearing to look for security personnel or LEO_____ Shows unusual interest in security officers and their work routine_____ Displays arrogance and verbally expresses contempt for the screening process_____ Wearing improper attire for location_____ Widely open staring eyes	3 Points (each): DECEPTION Factors <ul style="list-style-type: none">_____ Appears to be confused or disoriented_____ Appears to be in disguise_____ Asks the BDO security-related questions_____ Does not respond to authoritative commands_____ Maintains covert ties with others (maintaining consistent eye contact with others, exhibiting hand gestures to others or passing objects to others)_____ Repeatedly pats upper body with hands (not associated with diverting objects at X-ray or Walk Through Metal Detector (WTMD)) 1 Point: SELECTEE <ul style="list-style-type: none">_____ Boarding pass indicates SELECTEE Deduct 2 Points: MEMBER OF FAMILY <ul style="list-style-type: none">_____ Member of a family Deduct 2 Points: MARRIED COUPLE <ul style="list-style-type: none">_____ Apparent married couple with both spouses over 55 years old Deduct 1 Point: LOW RISK <ul style="list-style-type: none">_____ Female over 55 years old or Male over 65 years old
Section 2 Sub-Total: _____ <small>If score = 0-3 points, allow individual to proceed If score = 4-5 points, refer for selective screening If score = 6 or more, refer for selective screening & notify LEO</small>		
PART II: SPOT Resolution		
Reason for Referral (select one): _____ Behavior _____ Companion behavior _____ Attempts to surrender a prohibited item outside the checkpoint to a BDO (not liquids, gels, or aerosols)		
Section 3 Unusual Items _____ NONE		
1 Point: For each unusual item observed that the passenger has no apparent reason to possess		
<ul style="list-style-type: none">_____ Airmanacs_____ Blueprints_____ Global positioning system (GPS) unit_____ Training manuals such as flight, scuba, explosive, or military	<ul style="list-style-type: none">_____ Liquids or gels (in excess of 3.4 oz or 100 ml)_____ Numerous prepaid calling cards or cell phones_____ Photographs/diagrams of high profile targets_____ Rope, wire, duct tape, loose batteries, loose electronic components	
Section 4 Signs of Deception _____ NONE		
If two (2) or more signs of deception are observed during casual conversation, automatically initiate LEO notification.		
<ul style="list-style-type: none">_____ "Adam's Apple" jump_____ Appearing not to understand questions_____ Change in voice pitch, rate, volume, choice of words, dry mouth_____ Constantly looking at other travelers or associates_____ Covers mouth with hand when speaking_____ Delayed Responses to questions_____ Distracted or inability to pay attention to present situation_____ Does not remember significant facts when answering questions_____ Downplaying of significant facts when answering questions_____ Evasive or vague responses_____ Exaggerated yawning_____ Excessive complaints about the screening process	<ul style="list-style-type: none">_____ Excessive perspiration / inconsistent with the environment_____ Excessive throat clearing_____ Face becomes flushed_____ Fast eye blink rate_____ Glazing down_____ Gestures don't match the verbal message_____ Givens non-answers_____ Increased breathing rate, panting_____ Lacking details about purpose of trip_____ Movement away from the official towards exit_____ No or little direct eye contact_____ Overly specific with answers that would appear to indicate the information is memorized	<ul style="list-style-type: none">_____ Placing objects between self and official_____ Repeating back questions instead of answers_____ Scans area appearing to look for security personnel or LEO_____ Trembling of voice or body_____ Unfamiliar with passport/ID or ticket data_____ Well-rehearsed answers that may not respond to questions or that may appear to be memorized_____ Whistling during the screening process
		Sections 2-3 TOTAL points: _____
<small>SENSITIVE SECURITY INFORMATION WARNING: THIS RECORD CONTAINS SENSITIVE SECURITY INFORMATION THAT IS CONTROLLED UNDER 49 C.F.R. PARTS 15 AND 152. NO PART OF THIS RECORD MAY BE DISCLOSED TO PERSONS WITHOUT A "NEED TO KNOW" AS DEFINED IN 49 C.F.R. PARTS 15 AND 152. EXCEPT WITH THE WRITTEN PERMISSION OF THE ADMINISTRATOR OF THE TRANSPORTATION SECURITY ADMINISTRATION OR THE SECRETARY OF TRANSPORTATION. UNAUTHORIZED RELEASE MAY RESULT IN CIVIL PENALTIES OR OTHER ACTION. FOR U.S. GOVERNMENT AGENCIES, PUBLIC DISCLOSURE GOVERNED BY 5 U.S.C. 552 AND 49 C.F.R. PARTS 15 AND 152.</small>		

DB Entered by _____

Referral # _____

BDO TSM REVIEW _____

SENSITIVE SECURITY INFORMATION

SPOT REFERRAL REPORT

Version 4.0

Revised 02/23/2009

PART II: SPOT Resolution (continued)

Section 5 Automatic LEO Notification

No LEO Referral

Behaviors totaling 6 points (from Sections 2-3)
Clustering of suicide bomber indicative behaviors
Disorderly passenger or passenger interfering
with screening
Displays two (2) or more signs of deception
(from Section 4)

Firearm, dangerous weapon, hazardous
material, or explosive discovered
Large sum of monies leaving U.S.
Large sum of monies with no apparent
reason to possess
Passenger refusal to submit to screening

Purposeful concealment of prohibited item
Surveillance activity
Suspected unlawful drugs discovered
Travel documents
Travel companion referred to LEO

PART III: Data Collection

Section 6 Passenger Data

Air carrier: _____

Origination airport: _____

Next destination airport: _____

Flight number: _____

Final destination airport: _____

Section 7 Prohibited Items

NONE

1 _____

X-RAY

BAG SEARCH

SURRENDERED (BEFORE CHECKPOINT)

2 _____

X-RAY

BAG SEARCH

SURRENDERED (BEFORE CHECKPOINT)

* Include pertinent information in Notes block below.

Section 8 Resolution Statement

Resolution of Behaviors:

Resolution:

LEO responded/did not question
Resolved by TSA at selective screening
Denied boarding by carrier
Questioned and arrested by LEO
Questioned and released by LEO
Referred for investigation by LEO
LEO did not respond (provide details below)

Identified by LEO or passenger as:

Illegal alien
Self-deporting

Section 9 LEO Resolution

LEO Resolution Notes: (include information such as officer's name and ID# in Notes block below)

Primary LEO:

☐ ATF☐ CBP☐ DEA☐ FAN☐ FBI☐ ICE☐ LOCAL LEO☐ OTHER

Reason for Arrest:

☐ Outstanding warrants☐ Undeclared currency☐ Suspected drugs☐ Illegal alien☐ Fraudulent documents

List Other LEO:

Screening Manager Notified: (Last, First)

CCTV Copied:

YES

NO

SENSITIVE SECURITY INFORMATION
WARNING: THIS RECORD CONTAINS SENSITIVE SECURITY INFORMATION THAT IS CONTROLLED UNDER 49 C.F.R. PARTS 15 AND 152. NO PART OF THIS RECORD MAY BE DISCLOSED TO PERSONS WITHOUT A "NEED TO KNOW" AS DEFINED IN 49 C.F.R. PARTS 15 AND 152, EXCEPT WITH THE WRITTEN PERMISSION OF THE ADMINISTRATOR OF THE TRANSPORTATION SECURITY ADMINISTRATION OR THE SECRETARY OF TRANSPORTATION. UNAUTHORIZED RELEASE MAY RESULT IN CIVIL PENALTIES OR OTHER ACTION. FOR U.S. GOVERNMENT AGENCIES, PUBLIC DISCLOSURE GOVERNED BY 5 U.S.C. 552 AND 49 C.F.R. PARTS 15 AND 152.